

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

JUCILENE BATISTA DA ROCHA

**O DIREITO À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES: ANÁLISE  
DO PROGRAMA PRÓ-ESCOLA**

São Mateus

2016

JUCILENE BATISTA DA ROCHA

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES: ANÁLISE DO  
PROGRAMA PRÓ-ESCOLA

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Espírito Santo, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica, para obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Helena Siervi Manso

São Mateus  
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Divisão de Biblioteca Setorial do CEUNES - BC, ES, Brasil)

---

R672d Rocha, Jucilene Batista da, 1981-  
O direito à educação no Município da Serra/ES : análise do  
Programa Pró-Escola / Jucilene Batista da Rocha. – 2016.  
197 f. : il.

Orientador: Márcia Helena Siervi Manso.  
Dissertação (Mestrado em Ensino na Educação Básica) –  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Universitário  
Norte do Espírito Santo.

1. Direito à educação. 2. Política educacional. 3. Cidadania. I.  
Manso, Márcia Helena Siervi. II. Universidade Federal do Espírito  
Santo. Centro Universitário Norte do Espírito Santo. III. Título.

CDU: 37

---

**“O direito à educação no município da Serra/ES:  
análise do Programa Pró-Escola”**

**Jucilene Batista da Rocha**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Espírito Santo, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica, para obtenção do título de Mestre em Ensino na Educação Básica.

Aprovada em 23/03/2016.



Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Márcia Helena Siervi Manso  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora



Prof. Dr. Ueber José de Oliveira  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Membro Interno



Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira  
Instituto Federal do Espírito Santo  
Membro Externo

Esta dissertação é dedicada a meu pai, Antonio Batista da Rocha (*in memoriam*), que sempre demonstrou, com seu exemplo de gostar de ler, e ler muito, e nas suas orientações, que o conhecimento sempre deve ser incentivado e valorizado, na condição de bem precioso com a capacidade de poder levar a pessoa a amenizar os seus limites, por mais que a vida diga o contrário, com as ideologias burguesas, a falta de recursos materiais e o preconceito, fruto de uma história marcada pela escravidão. Assim, impulsionada pelo seu exemplo e com o amor de Deus, esses obstáculos não foram suficientes para me fazer desistir de concretizar este estudo.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, criador, soberano, onipotente, razão da minha vida.

A meus pais, Antonio Batista (*in memoriam*) e Maria Vani, pelo amor incondicional, pelo esforço, pelo apoio e pelo incentivo para a concretização dos meus sonhos, por sempre estarem comigo, mesmo estando distante.

Aos meus irmãos, Junior e Vanessa, ao meu cunhado Fábio e ao meu sobrinho João Victor pelo incentivo, pelo apoio e pelo suporte em todos os momentos.

A minha querida orientadora, professora Márcia Helena Siervi Manso, pela amizade, pela confiança, pela paciência, pela disponibilidade, pelas palavras de apoio e incentivo, pelos momentos de trocas, de comprometimento, pelo empenho e pelo carinho que conduziu esse estudo. Sua exigência e sua sensibilidade no desenvolvimento de suas ações me fizeram admirá-la ainda mais como pessoa e como profissional. Muito obrigada por tudo! Aprendi muito!

Aos professores da banca de qualificação e defesa, Eduardo Moscon de Oliveira e Ueber José de Oliveira, pelas leituras cuidadosas, pelas sugestões e reflexões, que contribuíram muito para o aperfeiçoamento desta pesquisa e para a minha formação.

Aos Professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica (PPGEEB) do Centro Universitário Norte do Espírito Santos (CEUNES) que fizeram parte da minha trajetória acadêmica, contribuindo para o meu crescimento pessoal e intelectual.

À Prefeitura Municipal de Vitória/ES e à Prefeitura Municipal de Serra/ES pela licença concedida, propiciando-me realizar esta pesquisa.

A Secretária Municipal de Educação da Serra, que disponibilizou os dados e permitiu o levantamento de documentos e informações. Também à Secretária Estadual de Educação que colaborou na pesquisa encaminhando os dados solicitados.

Aos Conselhos Tutelares, ao Ministério Público, ao Conselho Municipal de Educação, ao Juizado da Infância e Juventude, à professora Márcia Lamas e à Juíza Hermínia Azoury pelas contribuições que possibilitaram a realização das discussões.

Aos participantes das reuniões da Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente, que, nas discussões, contribuíram para reavaliar o trabalho em andamento.

Aos colegas das Instituições de Ensino Jacy Alves Fraga e Manoel Carlos de Miranda, que compreenderam e apoiaram a minha ausência.

Aos queridos amigos que participaram e contribuíram nessa trajetória de alguma forma: Marileide, Andrea, Ozana, Emanuelle, Kátia, Julliana, Delcimar, Patrícia Dergos, Dulce Mary, Marli Dias.

Ao meu namorado, Olímpio, pelo apoio, pelo incentivo, pelo companheirismo e por disponibilizar o seu tempo para realizar leituras da dissertação, ouvir minhas angústias, minhas dúvidas e por comemorar comigo as minhas vitórias.

A Maria Dalva, por sua dedicação e cuidado nas leituras e revisões deste trabalho.

A todos, que de alguma forma, contribuíram para a concretização deste sonho!

## RESUMO

O objetivo é analisar o direito à educação no Município da Serra, Estado do Espírito Santo, no período de 1997 a 2014, em relação ao acesso e à permanência dos estudantes no Ensino Fundamental, tendo em vista a implantação e desenvolvimento do Programa Pró-Escola, com enfoque na judicialização da educação. Na persecução desse objeto, foram utilizadas as seguintes categorias de análise: cidadania, judicialização da educação e acesso e permanência escolar. O estudo dissertação contextualiza o processo de judicialização da educação no âmbito da redemocratização do país, que culminou na Constituição de 1988, em que o judiciário se transformou num verdadeiro poder político que faz valer a Constituição e as Leis, inclusive em conflito com os outros Poderes, deixando de ser um departamento técnico-especializado. A metodologia utilizada foi a pesquisa de abordagem qualitativa, tendo como parâmetro à aferição dos dados apresentados de forma crítica, com um referencial bibliográfico, documentos legais e entrevistas não estruturadas, que enfocam o direito à educação, materializado no programa Pró-Escola. A conclusão deste estudo é que o Programa Pró-Escola tem atingido os objetivos em relação ao abandono e à evasão escolar; porém, em relação à reprovação os objetivos não foram alcançados, em virtude de essa questão compreender estruturas mais amplas envolvem não só a municipalidade como também a sociedade brasileira como um todo, não estando os altos índices de reprovação escolar concentrados nos alunos encaminhados para o Programa. Nesse sentido, é imprescindível o fortalecimento e o redirecionamento das instituições e das políticas públicas comprometidas com um projeto emancipador, capazes de promover mudanças no quadro apresentado, e, nesse intuito a atuação do Estado, da Sociedade civil, dos Conselhos Tutelares, do Conselho Municipal de Educação, do Judiciário, do Ministério Público, das Unidades de Ensino e de outras instituições envolvidas com a garantia do direito à educação, e com a construção da cidadania tem uma importância fundamental nesse processo.

Palavras-chave: Direito à Educação. Judicialização da Educação. Acesso e Permanência escolar.

## **ABSTRACT**

### **THE RIGHT TO EDUCATION IN THE MUNICIPALITY OF SERRA/ES: PRO-SCHOOL PROGRAM STUDY**

The objective is to analyze the right to education in the Municipality of Serra, State of Espírito Santo, from 1997 to 2014, in relation to the access and retention of the students in Primary Education, having in view the implementation and development of the Pro-School Program with a focus on education judicialization. In the search of this object, the following analyses categories were used: citizenship, education judicialization and access and school permanence. The dissertation study contextualizes the process of judicialization education in the context of redemocratization of the country, which culminated in the 1988 Constitution, in which the judiciary has become a real political power that enforces the Constitution and laws, inclusively conflicts with other Powers, ceasing to be a technical and specialized department. The methodology used was the qualitative research, having as parameter the assessment of the data presented critically, with a bibliographic reference, legal documents and unstructured interviews, which focus on the right to education, materialized in the Pro-School program. The conclusion of this study is that the Pro-School program has achieved the objectives in relation to the abandonment and dropout; however, in relation to reproach the objectives have not been achieved in the face this issue includes wider structures, involve not only the municipality but also the Brazilian society as a whole, not being the high rates of school failure focused on students leaded to the Program. In this sense, it is vital the strengthening and reorientation of institutions and public policies committed to an emancipatory project, able to promote changes in the table presented, and, in the aim, the acting of the State, the Civil Society, the Guardianship Councils, City Council Education, the Judiciary, the Public Ministry, and from the other institutions involved in right to the education, and with the construction of citizenship, has a fundamental importance in this process.

**Keywords:** Right to Education. Education Judicialization. Access and school Permanence.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADT – Ato das Disposições Transitórias

AI – Ato Institucional

ASES – Associação dos Empresários da Serra/ES

CDESC – Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

CEAF – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

CEART – Comitê de Experts sobre a Aplicação da Recomendação Referente ao Status dos Professores

CEE – Conselho Estadual de Educação

CF – Constituição Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CME – Conselho Municipal de Educação

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONEB – Conferência Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

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

GIPAE – Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estatística

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

LDB – Lei e Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo

PIB – Produto Interno Bruto

PEVH – Programa Educação Valores Humanos

PME – Plano Municipal de Educação

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PDTB – Partido Social da Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNE – Plano Nacional de Educação

PPCAAM – Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte

PSB- Partido Socialista Brasileiro

SAEB – Sistema Nacional de Educação

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SEEC – Serviço de Estatística de Educação e Cultura

SINAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

STF – Supremo Tribunal Federal

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais

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

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação dos alunos do Ensino Fundamental no Município da Serra/ES (1997-2009).....	140
Tabela 2 – Situação dos alunos do Ensino Fundamental do Município da Serra/ES (2010-2014).....	140
Tabela 3 – Taxas de Permanência dos alunos nos Municípios de Vitoria e Serra do Ensino Fundamental (2010-2014).....	143
Tabela 4- Dados de escolarização do Ensino Fundamental da Rede Municipal da Serra/ES (2014).....	144
Tabela 5 - Dados de escolarização do Ensino Fundamental no Município da Serra/ES (2013).....	145
Tabela 6 - Distorção idade-série da Rede Municipal da Serra/ES (2013).....	146

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Taxa de Frequência Bruta a Estabelecimento de Ensino da População Residente, segundo os grupos de idade. Brasil (1999/2009).....	100
Gráfico 2- Gráfico 2 - Situação de Permanência dos alunos no Município da Serra/ES (2015).....	101
Gráfico 3 - Matrículas de alunos do Ensino Fundamental da Rede Pública do Município da Serra/ES.....	119
Gráfico 4 – Taxas de abandono escolar do Ensino Fundamental da Serra/ES (período de 1997 a 2014).....	141
Gráfico 5 – Taxas de reprovação escolar do Ensino Fundamental da Rede Municipal da Serra/ES (período de 1997 a 2014).....	143

## LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 1 Mapa do Estado do Espírito Santo com a localização do Município da Serra/ES.....	117
---	-----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2 OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA</b> .....	24
<b>3 CIDADANIA E DIREITO</b> .....	28
3.1 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DA CIDADANIA: DA ORIGEM ATÉ A ATUALIDADE .....	29
3.2 CIDADANIA E ESTADO BRASILEIRO.....	33
3.3 CIDADANIA E EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	39
3.4 DIREITO À EDUCAÇÃO .....	41
<b>3.4.1 Direito à educação nas constituições brasileiras</b> .....	43
<b>3.4.2 Direito à educação na Carta Magna Brasileira de 1988: interfaces com o Programa Pró-Escola</b> .....	50
<b>3.4.3 Direito à educação no Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990, no Programa Pró-Escola</b> .....	55
3.4.3.1 A atuação do Juizado da Infância e da Juventude na defesa dos direitos da criança e do adolescente .....	58
3.4.3.2 A atuação do Conselho Tutelar na defesa dos direitos da criança e do adolescente.....	63
3.4.3.3 A atuação do Conselho Tutelar no Programa Pró-Escola .....	66
<b>3.4.5 Direito à educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96</b> .....	69
<b>3.4.6 Direito à Educação no Plano Nacional e Municipal de Educação</b> .....	71
<b>3.4.7 Direito à educação no Estado do Espírito Santo</b> .....	74
<b>3.4.8 Direito à educação nas legislações do Município da Serra/ES: entre o escrito e o feito</b> .....	76
<b>4 JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL</b> .....	80
4.1 FUNÇÕES, ATRIBUIÇÕES E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	92
<b>4.1.1 A atuação do Ministério Público e a garantia do direito a educação no Programa Pró-Escola</b> .....	96
<b>5 ACESSO E PERMANÊNCIA ESCOLAR: DESAFIOS DA ESCOLARIZAÇÃO</b> ....	100
5.1 CARACTERIZAÇÃO DAS IDEOLOGIAS DE EXCLUSÃO QUE JUSTIFICARAM A EDUCAÇÃO ESCOLAR .....	104

5.2 AS IDEOLOGIAS QUE LEGITIMAM A EDUCAÇÃO.....	110
<b>6 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DA SERRA/ES: HISTÓRICA, ECONÔMICA E DAS POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA EDUCACIONAL.....</b>	<b>116</b>
6.1 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO E PERMANÊNCIA ESCOLAR NO MUNICÍPIO DA SERRA (1997 a 2014).....	118
6.2 O PROGRAMA PRÓ-ESCOLA.....	123
<b>6.2.1 Cenário 1: Pró-Escola no período de 1998 a 2000: caminhos para alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional .....</b>	<b>124</b>
<b>6.2.2 Cenário 2: Pró-Escola no período de 2009 a 2014 retomando as atividades com antigos desafios .....</b>	<b>131</b>
6.3 ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA SERRA NO PROGRAMA PRÓ-ESCOLA.....	137
6.4 ANÁLISES ACERCA DOS DADOS REFERENTES AO ABANDONO E REPROVAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES .....	140
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS:.....</b>	<b>153</b>
<b>8 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>180</b>
<b>ANEXO A – Portaria 02/2010 e anexos.....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO B – A Educação nas Constituições Brasileiras.....</b>	<b>186</b>
<b>ANEXO C – Mandado de Intimação.....</b>	<b>195</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>196</b>
<b>APÊNDICE A – Planilha do levantamento dos alunos encaminhados para o Programa Pró-Escola.....</b>	<b>197</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 no contexto da redemocratização do Brasil, emerge um amplo sistema de garantias de direitos sociais no Brasil, tendo como base a construção da cidadania, e o Judiciário e o Ministério Público se configuram como Instituições capazes de promover o encontro da sociedade civil com a ampliação e a garantia dos direitos fundamentais. Nesse intuito, essas instituições passaram a atuar de forma significativa na defesa dos direitos sociais previstos na Constituição, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, promovendo o processo de judicialização da política e, no caso da educação, a judicialização da educação.

Esta dissertação sobre “O direito à educação no Município da Serra/ES: análise do Programa Pró-Escola” pretende discutir a garantia do direito à educação dos alunos do Ensino Fundamental no Município de Serra/ES, no período de 1997 a 2014. A discussão se fará a partir da análise do Programa Pró-Escola, que prevê a parceria do Município com o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e com o Ministério Público Estadual.

Ao contemplarmos, nesta pesquisa, um período que teve início em 1997, consideramos o processo de organização da educação nacional, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as competências de atuação da União, dos Estados e dos Municípios. O período contemplado pelo trabalho também se justifica pela disponibilidade dos dados a ele referentes por parte da Secretaria da Educação do Município da Serra e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A proposta é verificar a efetividade do Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar “Pró-Escola” na redução dos índices de abandono escolar<sup>1</sup> nos últimos anos, verificando as taxas de escolarização no ensino fundamental no Município da Serra, pois diversos estudos evidenciam que o abandono, a evasão e a reprovação escolar são problemas que afetam

---

<sup>1</sup> A situação de abandono escolar é frequentemente associada e até mesmo confundida com evasão escolar. Entretanto, trata-se de situações educacionais diferentes, pois, no caso do abandono, o aluno retorna à escola no ano seguinte; para ser considerada uma situação de evasão escolar, é necessário que ele não volte a se matricular (SARAIVA, 2015, p.1). Para a análise dos dados de escolarização, utilizaremos o termo “abandono” de acordo com o INEP. Geralmente, nos seus registros, a Secretaria Municipal da Serra/ES utiliza o termo “evasão”.

estudantes em todo o país e que preocupam educadores, pais e o poder público, colocando-se em foco a qualidade do ensino.

O Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar foi implantado em 1998, no Município da Serra/ES, materializado na Portaria nº 02, de 11 de janeiro de 2010, (ANEXO A) por meio do Convênio nº 105/2009 (Cooperação que entre si celebram o Município da Serra, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e o Ministério Público Estadual). A Portaria regulamenta as ações das Unidades de Ensino Fundamental, que encaminham os dados dos alunos faltosos para a Secretaria de Educação, a qual fica responsável em enviar os dados informados para os Juízes e Promotores envolvidos no Programa, os quais promovem a convocação das famílias dos alunos infrequentes para audiências que irão tratar sobre a questão do abandono e da reprovação escolar, respaldados na Legislação.

Os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) evidenciam que, em 2009, o brasileiro de 15 anos ou mais tinha, em média, 7,5 anos de estudo, ou seja, não tinha conseguido concluir o Ensino Fundamental; uma média muito baixa em comparação à de outros países com os mesmos níveis de desenvolvimento econômico e social.

*O Relatório de Desenvolvimento 2012*, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), indica que um em cada quatro alunos que iniciam o ensino fundamental no Brasil abandona a escola antes de completar a última série. Esse documento revela que o país ainda tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor que a média dos países da América Latina, embora tenha apresentado melhoras nas últimas décadas, estando na 85ª posição do *ranking*, levando-se em conta a expectativa de vida, o acesso ao conhecimento e a renda per capita (BRASIL, 2013c).

Em 2014, os dados sobre a escolarização da educação básica no Brasil revelam que as taxas de reprovação dos alunos do Ensino Fundamental inicial atingiam 7,6%, as de abandono 1,4% e as de aprovação 91,1%; no Ensino Fundamental final, as taxas de reprovação atingiam 13,6%, as de abandono 4,8% e as de aprovação 81,6%; no Ensino Médio, as taxas de reprovação atingiam 11,6%, as de abandono 7,0% e as de aprovação 81,4% (INEP, 2014). Esses resultados apontam para a exclusão escolar, pois uma quantidade a ser considerada de alunos, abandonam, evadem ou reprovam nas escolas públicas brasileiras, o que reflete na sociedade, uma vez que, na ociosidade, muitas dessas crianças e adolescentes acabam se tornando alvos vulneráveis da marginalidade.

No abandono, na evasão e na reprovação do aluno na escola estão envolvidos múltiplos fatores, que muitas vezes se apresentam de forma integrada e que vão além das instituições escolares. Porém, existem mecanismos legais com o intuito de extinguir essas questões no cenário brasileiro, tanto em nível da Instituição quanto em nível do Sistema de Ensino, seja Municipal, seja Estadual. Entre esses mecanismos, estão a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas dos Municípios e os decretos e resoluções que direcionam toda a atividade educacional.

Considerando os aspectos descritos acima, a escolha do tema “O Direito à educação no Município da Serra/ES: Análise do Programa Pró-Escola” foi decorrente da nossa ocupação profissional nessa municipalidade, que envolve questões políticas, sociais e legais, o que nos provocou a conhecer e entender, de forma mais aprofundada, a efetividade dos programas e projetos implementados pela equipe da Secretaria de Educação, surgindo daí a necessidade de pesquisar o Programa “Pró-Escola”.

O interesse de fazer um estudo sobre a questão do direito à educação também surgiu em decorrência da nossa atuação como professora em escolas do Município de Cariacica nos anos de 2006 a 2008, em turmas de séries iniciais do Ensino Fundamental. Um dos aspectos que sempre nos inquietava era relativo aos alunos faltosos que apresentavam baixo rendimento em relação à turma e que se mostravam desestimulados quando retornavam à escola. Na sala de aula, trabalhávamos com “sequências didáticas”, em que o conteúdo tem uma proposta de desenvolvimento de forma sequencial e significativa. Entretanto, por mais que retornássemos às aulas para tentar resgatar o trabalho com o aluno, percebíamos que os esforços eram vãos, visto que o aluno continuava faltando e a escola, na sua rotina diária, não dava conta dessas situações, mesmo com as diversas convocações das famílias. Assim, na maioria das vezes, ao final do ano letivo o aluno era considerado pela escola como evadido ou reprovado por faltas.

Em 2009, ao ingressar, no Município da Serra, como professora em função de Assessoramento Pedagógico numa escola de ensino fundamental localizada num bairro de periferia, deparamo-nos com diversas situações de famílias que, ameaçadas pela criminalidade, fugiram do bairro sem comunicar a infrequência de seus filhos na escola e sem deixar nenhum contato, inviabilizando o nosso trabalho de localização dos alunos. Um fato nos chamou a atenção ao recebermos um ofício da Justiça solicitando o encaminhamento dos dados dos alunos que não estavam frequentando as aulas na escola naquele momento. Conforme solicitado, os dados dos

alunos faltosos foram encaminhados, e, poucos meses depois, recebemos a comunicação da localização de todos os educandos encaminhados, configurando-se, desse modo, a atuação do judiciário na educação Municipal.

Nesse sentido, percebemos a importância da ação de mecanismos externos às instituições escolares, no intuito de trazer o educando para a escola, contribuindo para mitigar as questões relacionadas ao abandono escolar, as quais envolvem questões sociais, econômicas e culturais.

No ano de 2013, a Secretaria de Comunicação da Serra divulgou que o Município havia registrado, nos últimos 5 anos, os menores índices de evasão escolar. Esse fato, segundo essa Secretaria, devia-se, principalmente, ao Programa Pró-Escola, desenvolvido em parceria com a Prefeitura Municipal da Serra, o Ministério Público e o Poder Judiciário (CAVALCANTE, 2013).

O Programa Pró-Escola tem uma divulgação ampla por meio das ferramentas da mídia do Município da Serra e pelas Unidades Escolares, pois os pais e alunos têm conhecimento da sua intervenção, mesmo sem conhecer o Programa pelo nome, devido à vivência do dia a dia das escolas em promover, desde os primeiros dias de aula, reuniões e convocações de pais ou responsáveis para tomar ciência do Programa e à corresponsabilização de professores, pedagogos, diretores, conselho de escola e famílias, exigindo um olhar atento sobre os casos de infrequência escolar, conforme prevê a Portaria nº 02/2010, da Prefeitura Municipal da Serra.

Por meio dos dados Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), divulgados em 2015, constatamos que os índices de abandono escolar no Município da Serra, no Ensino Fundamental, têm diminuído nos últimos anos, chegando, em média a 0,9% em 2010 a 1,1% em 2014. Todavia, nos achados da pesquisa, observamos que as taxas de reprovação escolar atingiram 10% em 2014, continuando elevadas desde a implantação do Programa Pró-Escola, em 1998, o que indica a necessidade de uma investigação mais aprofundada sobre essa situação. Para tanto, é necessário buscar respostas para as seguintes questões no decorrer do estudo: Os alunos que estão retornando para a escola em função do Programa estão permanecendo com aproveitamento escolar? Quais políticas públicas educacionais estão sendo inseridas nesse contexto para atender ao objetivo de diminuição do abandono e da reprovação escolar? Será que esses altos índices de reprovação que verificamos no Município da Serra se devem a um contexto maior da educação do Estado do Espírito Santo e do Brasil, que envolvem questões sociais, políticas e econômicas numa conjuntura abrangente, necessitando de políticas públicas mais eficazes comprometidas com a transformação social?

No Município da Serra, a judicialização da educação é representada pelo Judiciário e pelo Ministério Público Estadual, aparelho essencial à justiça, que envolve os Conselhos Tutelares, órgãos autônomos, envolvidos nas questões educacionais de forma a contribuir para a universalização do ensino bem como para as ações do combate à evasão e reprovação escolar, em parceria com a Secretaria de Educação Municipal e Estadual, com representantes de escolas e de organizações da sociedade civil. Essas Instituições se reúnem mensalmente na chamada Rede de Atenção à Criança e Adolescente<sup>2</sup>, que iniciou suas atividades em 2008, voltada para os adolescentes em conflito com a lei e/ou usuários de drogas.

Com a Constituição Federal de 1988, o direito à educação foi inscrito efetivamente como um direito público subjetivo, garantindo-se, desse modo, mais eficácia nos processos de judicialização da educação no Brasil. Assim, dispõem o § 1º e o § 2º do art. 208 da Carta Magna:

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

[...]

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

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 2013a, p. 35).

Cury (2002, p. 260) esclarece que a “[...] Constituição aciona a própria sociedade civil como espaço consciente de poder e de controle democrático do próprio Estado, a fim de que nenhum cidadão fique sem o benefício da educação escolar”. Com a garantia na Constituição de que a educação é direito público subjetivo, que pode ser exigido judicialmente, em caso de omissão do Estado, passaram a surgir demandas na justiça para sua efetivação, especialmente quanto ao acesso ao ensino obrigatório.

No comentário à declaração do direito à educação enquanto o primeiro dos direitos sociais, Cretella (apud OLIVEIRA, 1998, p. 64) afirma que:

[...] todo cidadão brasileiro tem o subjetivo público de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional, independentemente de vaga, sem seleção, porque a regra jurídica constitucional o investiu nesse status, colocando o Estado, ao lado da família, no poder-dever de abrir a todos as portas das escolas públicas e, se não houver vagas, nestas, das escolas privadas, pagando as bolsas aos estudantes.

Dessa forma, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na efetivação do direito à educação, que se materializou por meio de ações judiciais, designando-se esse fenômeno

---

<sup>2</sup>A Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente é composta por diversas instituições ligadas ao atendimento à criança e ao adolescente, como Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, Conselhos Tutelares, Programa de Liberdade Assistida, Secretaria de Educação e representantes de escolas, Secretaria de Promoção Social por meio dos Centros de Referência da Assistência Social, Unidades Regionais de Saúde, Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), Projeto Sol (cursos profissionalizantes para adolescentes), Programa Municipal DST/AIDS, Programa Adolescente Cidadão e muitos outros.

como a *judicialização da educação*, que ocorre quando aspectos relacionados à educação são levados ao Poder Judiciário, provocando novos questionamentos e uma relação direta com uma visão mais social e técnica (CURY; FERREIRA, 2009).

A pesquisa teve como objetivo investigar e analisar criticamente as políticas educacionais em relação ao acesso e à permanência escolar implementadas pela equipe do Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pela Secretaria de Educação no Município da Serra, no período de 1997 a 2014, a partir dos índices de evasão, abandono e reprovação escolar dos alunos matriculados no ensino fundamental da Rede Municipal de Educação, enfocando o Programa Pró-Escola.

Para tanto, foi necessário retratar o Município da Serra, no contexto histórico, econômico e nas políticas de acesso e permanência escolar; verificar qualitativamente os dados de reprovação e evasão escolar no Município da Serra; analisar criticamente a política educacional do Município da Serra no Programa Pró-Escola.

A metodologia utilizada foi a pesquisa de abordagem qualitativa, tendo como parâmetro a aferição dos dados apresentados, de forma crítica, somada a uma revisão de literatura e análise documental, enfocando como categorias de análise a cidadania, a judicialização da educação e o acesso e a permanência escolar.

A temática foi desenvolvida em quatro capítulos. No capítulo 1, tratamos sobre a questão da cidadania e do direito, procurando conceituar a cidadania e fundamentar os direitos do homem, aprofundando o estudo no direito à educação historicamente construído, embasado nos documentos legais e oficiais, e refletindo sobre a importância da democratização da escola pública para a construção da cidadania.

Abordamos, no capítulo 2, o direito à educação no que diz respeito à judicialização da política educacional, analisando como esse processo se desenvolveu no Brasil, sobretudo a partir da Constituição de 1988, e como está se delineando até os dias atuais.

No capítulo 3, discutimos sobre a permanência escolar no contexto educacional brasileiro, envolvendo as discussões que permeiam a educação pública, analisando os dados de escolarização, observando como os governantes priorizaram o acesso em detrimento da permanência e como a exclusão que perpassa a educação foi justificada, legitimando a manutenção das desigualdades sociais.

Já no capítulo 4, apresentamos os achados da pesquisa, isto é, a discussão dos dados encontrados na investigação, direcionando para o referencial teórico sobre o direito à educação do Município da Serra. Nesse contexto, analisamos as políticas desenvolvidas para a concretização desse

direito no Programa Pró-Escola. Ainda nesse capítulo, fazemos a discussão dos dados de abandono e reprovação escolar apresentados no período de 1997 a 2014.

Ao final, fazemos as considerações finais, a partir do estudo das questões abordadas e dos dados encontrados, não tendo a pretensão de esgotar o tema sobre o direito à educação sob o enfoque da judicialização, mas, sim, de relacionar o conhecimento da área da legislação educacional com a sua aplicação pelo aparelho de Justiça na questão da evasão, do abandono e da reprovação escolar no Programa Pró-Escola, favorecendo o diálogo por meio da ampliação das formulações teóricas para uma intervenção com mais êxito na realidade educacional do Município da Serra.

## 2 OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa teve como objeto de estudo o direito à educação, no que tange ao acesso e à permanência escolar dos alunos do ensino fundamental no Município da Serra. Para desenvolver a pesquisa, elaboramos as seguintes questões, que irão nortear nosso estudo: Qual é o objetivo do Programa Pró-Escola? Como foi criado o Programa Pró-Escola? Quais os envolvidos no Programa Pró-Escola? Qual é a efetividade do Programa Pró-Escola no combate à evasão, abandono e à reprovação escolar no Município da Serra? Que análise crítica podemos fazer do Programa Pró-Escola? De que forma está sendo garantido o direito à educação de qualidade no Município da Serra com o Programa Pró-Escola? Partimos da hipótese de que o Programa Pró-Escola tem alcançado os objetivos de redução dos índices de evasão escolar no ensino fundamental no Município da Serra.

Nossa investigação desenvolveu-se numa perspectiva qualitativa, envolvendo bibliografias, documentos e entrevistas não estruturadas. O nosso intuito é a valorização do contexto e do processo sem desconsiderar os resultados, promovendo um diálogo entre o pesquisador e os sujeitos, que não são abordados de forma neutra (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Para o desenvolvimento da pesquisa, realizamos o levantamento de diversas bibliografias, para discutir algumas questões relacionadas à cidadania e ao direito, à judicialização da educação e ao acesso e à permanência escolar. Ao discorrer sobre a cidadania e o direito, realizamos uma análise da legislação federal, estadual e municipal, bem como da história da educação. Foi possível perceber como a questão do direito foi se delineando ao longo dos anos, desde a Constituição de 1824 até a última Constituição de 1988, que definiu a educação como direito público subjetivo, destinada a seção I do capítulo III do Título VIII à educação.

Conhecer o processo de judicialização da política e da educação no Brasil foi importante, pois essas questões correram no mesmo tempo histórico. Vianna et al (1999, p. 23-24) apresentam dois eixos de análise que se contrapõem relativamente ao desenvolvimento da judicialização da política no Brasil. O eixo negativo apresenta a compreensão de que a política pelo direito, mesmo reclamada em nome da igualdade, levaria à perda da liberdade, e o eixo positivo desse processo defende que as novas relações entre direito e política são favoráveis ao enriquecimento das realizações da agenda igualitária, sem prejuízo da liberdade. Porém, esses dois eixos analíticos teriam em comum o reconhecimento do Poder Judiciário como instituição estratégica nas democracias contemporâneas, não limitada apenas às funções declarativas do direito, garantindo, entre os demais poderes, a autonomia individual e coletiva.

A temática sobre o acesso e a permanência escolar desenvolveu-se a partir das descrições desse assunto no decorrer da história no Ensino Fundamental, visando investigar quais as políticas que estão envolvidas nesse percurso. Nesse sentido, para o estudo dos temas citados, foi importante a pesquisa bibliográfica.

Além do arcabouço teórico, a pesquisa teve como intuito direcionar-se para o levantamento e análise de documentos, pois, de acordo com Ludke e André (1986), a análise documental, embora pouco explorada, é um valioso instrumento para a abordagem dos dados qualitativos. Porém, ao serem realizadas as visitas de campo nas instituições envolvidas no Programa, houve um redirecionamento para as entrevistas não estruturadas com o objetivo básico de coletar as informações, devido à falta de acesso aos documentos relacionadas ao Programa Pró-Escola.

Assim, foram realizados levantamentos de documentos e/ou realizadas entrevistas não estruturadas na Promotoria do Ministério Público, na 1ª e 2ª Vara da Infância e Juventude, nos Conselhos Tutelares, no Conselho Municipal de Educação, nas Secretarias Municipal e Estadual de Educação, além de ser feita consulta documental dos jornais publicados no período da pesquisa.

A professora Márcia Lamas, que atuou como Secretária de Educação do Município da Serra, e a Juíza Hermínia Azoury, que atuou na Vara Criminal da Serra, as quais implantaram, junto com os demais envolvidos, o Programa Pró-Escola, contribuíram para a realização da pesquisa com entrevistas não estruturadas e/ou documentos, em que relataram a trajetória do Programa.

Na pesquisa que realizamos sobre a ação do Ministério Público da Educação, a promotora relatou nas entrevistas não estruturadas sobre a atuação da Promotoria no Programa Pró-Escola no período da sua implantação e reforçou sobre a prioridade da promotoria na atuação no combate à evasão e reprovação escolar de forma integrada com a equipe das ações conjuntas do Município.

Ao realizarmos a visita na 1ª Vara da Infância e Juventude, a Assistente Social nos orientou como proceder para adquirir a documentação relacionada ao Programa Pró-Escola nos Juizados. Assim, foi protocolado documento para as 1ª e 2ª Varas da Infância e Juventude que atuaram juntas até 2013. A 2ª Vara da Infância e da Juventude, responsável pelas crianças e adolescentes em conflito com a lei, imediatamente respondeu à solicitação, informando que o setor atualmente é responsável pela aplicação do Programa, como encaminhar as intimações para as famílias dos alunos infrequentes e promover as audiências, e que a parte relacionada a documentação fica na responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Nas visitas realizadas nos quatro Conselhos Tutelares do Município da Serra, os Conselheiros Tutelares descreveram a intervenção da instituição no Programa Pró-Escola e nas ações no combate ao abandono, à evasão e à reprovação escolar. A atuação do Conselho Tutelar na defesa dos direitos da criança e do adolescente também foi considerada, tendo como base a Lei nº 8.069/1990.

No Conselho Municipal de Educação do Município da Serra, foram realizadas entrevistas não estruturadas relacionadas à participação da instituição no Programa Pró-Escola, pois, como um órgão atuante nas políticas públicas e de mobilização da sociedade civil, a participação dessa instituição é essencial para a construção do processo democrático a fim de se avançar nas garantias dos direitos sociais. Nas entrevistas não estruturadas foi relatada toda a política educacional relativa ao período elencado pela pesquisa, com o enfoque no acesso e na permanência escolar, o que contribui de forma considerável para o desenvolvimento da dissertação.

Na Secretaria Municipal de Educação da Serra, o setor de Coordenação de Estatística nos forneceu os dados de escolarização do período pesquisado. O Departamento de Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estatística (GIPAE), disponibilizou a Portaria 02/2010 e anexos. Nesse setor, também foi realizado, por um período aproximado de um mês, levantamento dos alunos encaminhados pelas escolas em 2014, conforme disponível, pois foi em 2014 que a GIPAE se tornou responsável pelo Programa. Consultamos fichas e Atas de Resultados Finais com o objetivo de traçar um perfil dos alunos encaminhados para o Pró-Escola. Ressaltamos ainda, que a Secretaria Estadual de Educação também colaborou para a pesquisa encaminhando alguns dados que foram solicitados.

Os arquivos de jornais também foram uma importante fonte de documentação. Ao realizar consultas sobre o tema, no período de 1997 a 2014, destacamos as notícias relacionadas a educação com enfoque na evasão e reprovação escolar que apresentavam relação direta com a atuação do Judiciário no Município da Serra. O jornal *A Gazeta* foi selecionado em razão de ser o jornal com o acervo mais completo e de grande circulação no Estado do Espírito Santo. O jornal *A Tribuna* e outras fontes de informação também foram considerados nesta pesquisa.

Em campo, também houve a nossa participação como observadora nas reuniões da Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente. Constatamos que, atualmente, os temas tratados nas reuniões estão diretamente relacionados com as ações sociais e educativas das crianças e adolescentes do Município da Serra. Assim, ao analisarmos as discussões tratadas nas reuniões, nos reportamo-nos a Geertz (2008), que diz que há vários tipos de indivíduos dentro de cada

cultura, e o sistema nervoso humano depende da interação para construir padrões de atividade autônoma e progressiva. Conforme é descrito pelo autor,

[...] o pensamento humano é, basicamente, um ato aberto conduzido em termos de materiais objetivos da cultura comum, e só secundariamente um assunto privado. No sentido tanto do raciocínio orientado como da formulação dos sentimentos, assim como da integração de ambos os motivos, os processos mentais do homem ocorrem, na verdade, no banco escolar ou no campo de futebol, no estúdio ou no assento do caminhão, na estação de trem, no tabuleiro de xadrez ou na poltrona do juiz (GEERTZ, 2008, p. 61).

Compreendendo Geertz (2008), verificamos que o isolacionismo não promove o progresso na análise científica da mente humana. Portanto, é necessário ter vários olhares diferenciados na escola, como unidade de análise, e a Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente tem um papel relevante nesse contexto, visto que dela participam diversos indivíduos que, a cada descoberta, poderão promover uma reavaliação teórica sobre os temas discutidos.

No decorrer da pesquisa, após a coleta de dados, analisamos o Programa Pró-Escola dentro de um contexto mais amplo da educação brasileira, para melhor entendermos os objetivos do Programa no contexto local, discorrendo sobre o cenário da construção de direitos, da cidadania e sobre a judicialização, com enfoque nas políticas de acesso e permanência escolar.

### 3 CIDADANIA E DIREITO

Neste capítulo, discorreremos sobre cidadania e direito, enfocando a escolarização, que tem um papel essencial nesse processo, e o Programa Pró-Escola, tendo como principal objetivo a garantia do direito à educação com bons resultados na aprendizagem. Para que isso ocorra, faz-se necessário que o aluno tenha acesso ao conhecimento, que precisa ser potencializado em conjunto com a sociedade civil e o Estado. A criança e o adolescente são vistos como um potencial que precisa de um redirecionamento para que haja uma sociedade menos excludente, tendo como alvo, também, outras políticas públicas com o mesmo intuito, a fim para que a concretização desse direito seja efetivada de forma que o educando enquanto cidadão, possa intervir na sua realidade de forma positiva. Portanto, é importante conhecer como o movimento da cidadania e do direito foram se delineando no decorrer da história na sociedade brasileira e, conseqüentemente, nas instituições escolares.

Sendo assim, no decorrer deste capítulo, observamos que a construção da cidadania varia de país para país, não ocorrendo de forma linear. No Brasil, o direito à educação envolve o momento histórico construído, com constituições mais democráticas e menos democráticas, assinalando a disputa entre liberais e católicos, concedendo privilégios para o ensino particular e criando o ensino profissional para pobres.

Essas discussões são importantes para o trabalho desenvolvido, pois, nos documentos oficiais, a questão do direito à educação, entre outros direitos e garantias fundamentais, é tratada com uma relevância considerável, fundamentada na cidadania. Sobre a concretização dos direitos, porém, Bobbio (2004, p.16-17) faz a seguinte consideração:

Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições.

Para Bobbio (2004), o problema fundamental em relação aos direitos do homem é de protegê-los, tratando-se não de um problema filosófico, mas político. No Brasil não há uma garantia efetiva da aplicação da lei, necessitando-se de uma maior mobilização social e permanente na garantia dos direitos constitucionais.

### 3.1 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DA CIDADANIA: DA ORIGEM ATÉ A ATUALIDADE

Para iniciarmos as nossas discussões sobre a construção da cidadania e do direito nas sociedades modernas, vamos discorrer sobre como a cidadania está se delineando até os dias atuais, considerando o contexto mundial e do Brasil em particular, tendo em vista que os direitos foram se ampliando a partir do reconhecimento do homem enquanto cidadão, nos documentos oficiais.

Pinsky e Pinsky (2008) iniciam seu livro: “História da Cidadania” com a seguinte questão: Afinal, o que é ser cidadão?

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (PINSKY; PINSKY 2008, p. 9).

Para Pinsky e Pinsky (2008), a cidadania é um conceito histórico, que varia no tempo e no espaço, não apenas pelas regras que definem quem é ou não detentor da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada Estado-Nacional contemporâneo. O conceito da cidadania vem se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos, mesmo dentro de cada Estado-Nacional; não se pode, pois, imaginar uma sequência única para o desenvolvimento da cidadania em todos os países.

Na concepção de (CANIVEZ, 1991; AFONSO, 2001; GUARINELLO, 2008), a cidadania implica sentimentos comunitários, inclusão de uma população, um conjunto de direitos civis, políticos e econômicos. Todo cidadão é membro de uma comunidade, e esse pertencimento é a fonte de obrigações e direitos, dando à cidadania um *status* jurídico. A essência da cidadania está no seu caráter público, impessoal, nesse meio imparcial, no qual se confrontam, nos limites de uma comunidade, situações sociais, aspirações, desejos e interesses, havendo vários tipos de Estado, como vários tipos de cidadãos.

Sendo a cidadania pensada enquanto pertencimento a uma comunidade ou sociedade, mesmo com conceitos diferentes que definem o que ser cidadão, depende do indivíduo reconhecer-se enquanto parte importante de uma sociedade mais ampla, de forma democrática, para o bem comum, para que todos possam construir e usufruir, de forma justa e mais igualitária possível, de tudo aquilo que todos construíram coletivamente. Porém, esse seria um ideal; mas não corresponde ao real, em que há um reconhecimento da cidadania com igualdade diante das leis, e, na prática, o que prevalece é a exclusão social, política e econômica.

Para Marshall (1967, p. 63-64), o conceito de cidadania, até o século XX, abrangia três elementos: o civil, o político e o social.

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

O autor comenta que, nos tempos antigos, os direitos se confundiam, porque as instituições ainda não tinham certa diferenciação, uma demarcação rigorosa, assumindo a mesma instituição várias funções. O conceito de cidadania apresentado por Marshall possibilita uma visão mais ampla de como a cidadania contempla várias dimensões dentro do contexto de uma sociedade, possibilitando ao cidadão uma visão mais completa do que é ser realmente cidadão, de modo a desvencilhar-se dos conceitos prontos e acabados, como “cidadão é ter direitos e deveres”, conceito esse que, muitas vezes, é desmembrado de uma dimensão crítica e aprofundada, desconsiderando a construção histórica com interface com cada realidade.

Bendix (1964), por sua vez, considera que os direitos de cidadania aparecem com o estabelecimento de igualdade perante a lei. O indivíduo é livre para fazer contratos válidos, para adquirir propriedades e para desfazer-se delas. Na igualdade jurídica, ganha terreno a proteção legal para os privilégios hereditários. No direito civil, a igualdade se faz extensiva a filhos ilegítimos, aos estrangeiros, aos judeus, pois o princípio da igualdade jurídica dá poder aos progenitores e filhos, favorece o divórcio e legaliza o matrimônio civil. Concomitantemente, sua ampliação beneficia os setores inarticulados, dando um sentido libertário ao reconhecimento legal da individualidade. Contudo, esse incremento da igualdade legal vai acompanhado pela desigualdade social e econômica. Marshall, (1967, p .62) diz que: “[...] a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida”.

Nesse sentido, Vieira (2004) comenta que a cidadania exprime a liberdade humana, somente no sentido da proteção jurídica, quando legítima a constituição para imperar contra a arbitrariedade, a tirania e o opróbrio, o que se desenvolve a partir da conquista de certos direitos e, posteriormente, por meio da luta para usufruir deles.

Segundo Carvalho (2013) a luta pelos direitos sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-Nação. As pessoas se tornam cidadãos à medida que passam a sentir-se parte de uma nação e de um Estado. A identidade nacional se deve a fatores como religião, língua e, sobretudo, lutas e guerras contra inimigos comuns.

Pinsky e Pinsky (2008) afirmam que a cidadania se instaura a partir dos processos de luta que romperam com o princípio de legitimidades, baseado nos deveres dos súditos, passando a estruturar o conceito de cidadania a partir dos direitos do cidadão. Esses processos de luta culminaram na Independência dos Estados Unidos da América do Norte e na Revolução Francesa. Pierre Rosanvallon (2014) faz a seguinte argumentação em relação às Revoluções americana e francesa:

Para as revoluções americana e francesa, o regime contava com a ideia de uma sociedade sem privilégios e diferenças sociais. É por isso que a palavra "igualdade" era tão importante, como ele tinha saltado em Tocqueville. Oggi, move-se para trás e por cima. Mas uma democracia não pode simplesmente continuar a progredir, se nos indivíduos Fischnaller faltar um sentido de pertença a uma sociedade comum e compartilhada (ROSAVALLON, 2014, p. 79)<sup>3</sup>.

Rosanvallon (2014) observa que, na sociedade, há um sentimento de pertencimento a uma comunidade fictícia, baseada na ideologia nacionalista fundamentada na exclusão, na xenofobia e na homogeneidade ilusória, sendo necessário promover uma sociedade onde a palavra igualdade tenha um novo sentido.

Karnal (2008) afirma que a independência dos Estados Unidos da América acarretou para a história uma nova concepção política que suscitou transformações importantes nos conceitos de cidadania e liberdade. Observados esses conceitos na forma da lei, os Estados Unidos tinham criado a mais ampla possibilidade democrática do planeta na época da independência; porém, a cidadania e a liberdade criadas com a Independência e a Constituição estavam extremamente limitadas, pois as mulheres e brancos pobres não votavam, demonstrando um caráter limitado da Revolução Americana. A democracia que garante a cidadania nos EUA torna-se um sistema autoconfirmatório, pois o problema nunca está no sistema, as falhas não são da estruturação da Constituição. Portanto, a falha está no indivíduo, na sua incapacidade de se adaptar, ou no mau uso da liberdade concedida pela Constituição. Esse fato é confirmado nas escolas, em que os estudantes são instruídos a se orgulhar de seu país, não porque seu país é forte, rico e poderoso,

---

<sup>3</sup> Per le Rivoluzioni americana e francese, più che regime contava l'idea di una società senza privilegi e differenze sociali. Per questo la parola 'uguaglianza' era tanto importante, come aveva colto subito Tocqueville. Oggi, essa arretra dappertutto. Ma una democrazia non può certo continuare a progredire se negli individui viene a mancare il senso di appartenenza a una società comune e condivisa (ROSAVALLON, 2014, p. 79).

mas porque é o único universo de significação que eles conhecem, numa afirmação de uma cidadania inclusiva para alguns e excludentes para muitos.

Para Singer (2008), a Revolução Americana foi a pioneira na formulação dos direitos humanos, pois, pela primeira vez, um povo fundamenta sua aspiração à independência nos princípios da cidadania, colocando como primordial ao Estado a preservação das liberdades dos integrantes do povo, promovendo-os à condição de sujeitos políticos.

Mondaini (2008), ao analisar o significado dos direitos na cidadania construída na Inglaterra, observa que, no desenvolvimento histórico, a luta particular de uma classe social acabou transformando-se numa conquista universal, tendo esse processo ocorrido nos períodos em que essa classe tinha um potencial revolucionário incontestável. Por outro lado, essas liberdades eram associadas exclusivamente ao critério excludente de ser proprietário: o poder político dos liberais era associado à posse de bens materiais, sendo o direito à representação política vedado aos não proprietários. A cidadania liberal foi, pois, excludente, diferenciadora de “cidadãos ativos” e “cidadãos passivos”, “cidadãos com posses” e “cidadãos sem posses”.

Odália (2008) sustenta que a Revolução Francesa, como fundadora dos direitos civis, impõe à lembrança que o século XVIII é conhecido como o século do Iluminismo, em que se deu a tentativa de transformar as ciências da natureza em ciências da razão e da experimentação, iniciando-se o processo de construção do homem comum como sujeito de direitos civis. O homem inicia a sua consciência histórica, de classe ascendente, a burguesia, que percebe sua importância nas transformações sociopolíticas, econômicas e culturais, surgindo a ideia de felicidade, na qual a miséria, a pobreza, o analfabetismo e a doença pudessem ser reduzidos, não como conquista individual, mas como meta a ser alcançada pela coletividade.

O ideal da Revolução Francesa, para Odália (2008), expresso na frase “liberdade, igualdade e fraternidade”, revela os direitos que iam sintetizar a natureza do novo cidadão que, havia séculos, padecia da opressão tendo como apogeu a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, que pretende ser universal e alcançar a humanidade como um todo, e por isso sensibiliza seus beneficiários de toda a Europa. Em relação aos “Direitos do Homem”, Bobbio faz a seguinte afirmação:

[...] foi solenemente aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, através da qual todos os homens da Terra, tornando-se idealmente sujeitos do direito internacional, adquiriram uma nova cidadania, a cidadania mundial, e, enquanto tais, tornaram-se potencialmente titulares do direito de exigir o respeito aos direitos fundamentais contra o seu próprio Estado (BOBBIO, 2004, p.55).

Portanto, a cidadania é uma lenta construção, a partir da Revolução Inglesa, no século XVII, passando pela Revolução Americana e Francesa e, muito especialmente, pela Revolução Industrial, que trouxe uma nova classe social, o proletariado, à cena histórica. Essa nova classe social não apenas herdou a consciência histórica do papel da força revolucionária como também tentou ampliar, nos séculos XIX e XX, os direitos civis que ajudaram a burguesia a conquistar, por meio da Revolução Francesa, a ampliação das possibilidades dos direitos civis para que as chamadas minorias também pudessem ser abrangidas. Segundo Odália (2008), essa história ainda se escreve, com a esperança de que tenha ainda um melhor futuro.

As revoluções tinham o objetivo de romper a estrutura econômica e política, que não atendiam ao novo contexto social que estava emergindo, com uma forte adesão aos documentos que legitimavam a nova concepção, como a Declaração de Independência e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A concepção de cidadania se apresentava de forma precária, uma vez que privilegiava a situação econômica para os mais ricos e, para os mais desfavorecidos, uma cidadania empobrecida.

Contudo, para Coutinho (2008), a noção de cidadania encontrou no mundo moderno a sua máxima expressão, tanto teórica quanto prática; porém, as primeiras teorias surgiram na Grécia clássica, nos séculos V e IV antes da era de Cristo. Assim, a cidadania não é algo que vem de cima, não é dada aos indivíduos, mas é o resultado de luta permanente, travada principalmente de baixo para cima, implicando um processo histórico.

A cidadania é um processo coletivo e individual, amplo e processual, que tem relação direta com a história de disputa pelos direitos humanos, a qual implica a luta por justiça e democracia, envolvendo os direitos fundamentais, tanto os civis, quanto os políticos e os sociais. Ela é o resultado dos processos de lutas que foram alterando o modelo de Estado, implantado principalmente no mundo ocidental, para uma democracia que incluía as minorias na participação política e social de forma limitada.

### 3.2 CIDADANIA E ESTADO BRASILEIRO

Neste momento, discutiremos sobre a construção da cidadania no Brasil, a qual possui contornos próprios, refletindo o contexto social, econômico e político de cada momento histórico. Observaremos que há uma relação objetiva com o projeto institucional que foi instaurado e que a educação tem relação direta com a conjuntura estabelecida.

Para Putnam (2006, p. 24-27), as instituições são mecanismos para alcançar propósitos que moldam a política e são moldados pela história, relacionando-se de forma direta com a construção de sociedades cívicas e não cívicas. Uma comunidade cívica se caracteriza pelos “hábitos do coração”, que são primordiais para as instituições democráticas estáveis e confiáveis, em que os cidadãos são atuantes nas relações políticas igualitárias.

Gala (2003) ao tratar da teoria Institucional de Douglas North, esboça o papel das instituições na trajetória da sociedade na concepção desse autor, que transita entre o histórico e o teórico, tendo como base os casos de sucesso das economias ocidentais a partir do final da Idade Média, em que o aumento populacional e do comércio provoca mudanças na estrutura institucional. De acordo com North (2001, apud GALA, 2003) o problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação do capital, mas, sim, nas regras institucionais que estimulam ou inibem as atividades. Nesse sentido, há dois tipos de regras: as formais, que são as leis e constituições formalizadas, impostas por um governo como forma de coerção; as informais, que são as normas e códigos de conduta, formados em geral pela própria sociedade. Nessa direção, a democracia pode contribuir para produzir um sistema político eficiente nas matrizes institucionais.

No Brasil, o processo de abertura para a democracia iniciou-se na década de 1980, culminando na Constituição de 1988. Considerando a data de 1500 como da invasão europeia, o país apresenta um período recente de democracia em curso. Por conseguinte, uma democracia plena que combine liberdade, participação e igualdade para todos é o ideal, talvez inatingível, que tem servido, porém, de parâmetro para medir a qualidade de cidadania em cada momento histórico. Tendo como base Carvalho (2013), explicitaremos como se deu esse processo no Brasil nos seus períodos históricos.

Ao analisar o período de 1500 a 1822, observamos que o Brasil atravessou três séculos de colonização, marcados pela dominação e pelo extermínio de índios e pela escravidão dos negros, o que negativou a construção da cidadania, com a grande maioria da população excluída dos direitos políticos, civis e sociais, sem um sentido de pertencimento nacional.

As consequências da escravidão não atingiam apenas os negros, do ponto de vista da cidadania; a escravidão afetou tanto o escravo como o senhor, que não desenvolviam a consciência de seus direitos civis. A liberdade dos escravos não trouxe a igualdade efetiva, e, ainda hoje, a arrogância de poucos corresponde ao desfavorecimento e à humilhação de muitos. Outro obstáculo para a construção da cidadania era o grande proprietário e o coronel que agiam como

se estivessem acima da lei e mantinham um grande controle sobre seus trabalhadores (CARVALHO, 2013).

Leal (2012, p. 47) expõe que o trabalhador rural, completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, tinha o patrão como benfeitor, e, a não ser em casos esporádicos, seria ilusória a consciência dos trabalhadores em relação aos seus direitos; no plano político, eles lutavam com o “coronel” e pelo “coronel”.

Na concepção de Putnam (2006), nas regiões não cívicas, ou seja, onde não há o exercício da cidadania, a política é fundamentalmente elitista, com relações verticais de autoritarismo, de dependência, corporificadas nos sistemas clientelistas, em que os líderes são provenientes dos segmentos mais privilegiados da população.

Esse período foi o mais longo da história brasileira, atravessando o país por 322 anos; ao contabilizarmos o período da escravidão, alcançamos 388 anos. O resquício do autoritarismo, clientelista, se faz sentir, porém, até os dias atuais, fazendo parte da cultura brasileira, que apresenta uma certa dificuldade de desprender-se desse momento da história, o que é percebido na discriminação e na exclusão social.

Carvalho (2013) afirma que, no período de 1822, com a independência do Brasil, que ocorreu de forma pacífica, até 1930, foi implantado um governo do estilo das monarquias constitucionais e representativas europeias. Apesar da pressão internacional, nesse período e não se tocou na escravidão, que somente foi abolida em 1888, tendo sido o Brasil o último país de tradição ocidental a libertar os escravos, e o fez quando os números de escravos eram pouco significativos, com a concentração da população na zona rural, onde predominava o coronelismo.

Com a urbanização, surgiu a classe operária, que propiciou um avanço nos direitos civis, pois o movimento lutava por direitos básicos como o de se organizar, de escolher o trabalho, de fazer greve, lutando também por uma legislação trabalhista. Os direitos sociais estavam praticamente nas mãos de associações privadas, não cabendo ao Estado proporcionar esses direitos. Com a Constituição de 1824, houve uma definição dos direitos políticos, de quem teria o direito de votar e de ser votado, pois as mulheres, os analfabetos e os escravos não eram inclusos nesse direito. O povo não tinha lugar no sistema político (CARVALHO, 2013). Se o povo não tinha lugar na política, não havia democracia na participação do poder, e, sem democracia, o que predominava era o autoritarismo, que cerceava a construção da cidadania, que empobrecia a sociedade e aumentava a desigualdade social.

No período de 1930 a 1945, houve um significativo aumento dos direitos sociais, pois o Brasil vivia um período de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos. Os direitos sociais que foram implantados, grosso modo, na área trabalhista e previdenciária, foram introduzidos em um ambiente de baixa participação política, colocando os cidadãos em posição de dependência em relação aos governantes, numa cidadania passiva ao invés de ativa e reivindicatória (CARVALHO, 2013).

Sobre os direitos sociais, Singer (2008) relata que somente os membros das classes trabalhadoras são sujeitos desses direitos, que só se aplicam àqueles cuja situação torna necessário o seu uso. São, nesse sentido, direitos condicionais, para os sujeitos que dependem deles para ter acesso à parcela da renda social, condição muitas vezes fundamental para a sua sobrevivência física e social, portanto um exercício necessário à sua sobrevivência. Nesse sentido, Faoro (2001) atenta para o fato de que os direitos sociais são algo necessário para o povo:

Enquanto é tempo, antes da anarquia — ou antes que o povo a peça? — urge constituir e organizar a democracia social, com o abandono do individualismo dos direitos humanos, "acastelados cada qual no seu direito intratável", para a consagração dos direitos sociais (FAORO, 2001, 724-725).

Para Luca (2008), os direitos sociais sofreram alterações significativas durante a ditadura militar, em relação aos salários, às condições de vida, aos direitos de organização e manifestação, com retrocesso no exercício desses direitos.

Na vez dos direitos políticos, no período de 1945 a 1964, a Constituição assegurou as conquistas sociais do período anterior e garantiu os direitos civis e políticos. Cabia à justiça eleitoral decidir sobre os assuntos relacionados à organização dos partidos políticos, ao alistamento, à votação e ao reconhecimento dos eleitos, reduzindo, embora não eliminando, as possibilidades de fraude e fazendo progressos para uma eleição mais limpa, com uma maior participação do povo, o qual cresceu significativamente (CARVALHO, 2013).

Vianna (1986) observa que, nesse período, há uma contraditória realidade, em que o desenvolvimento do capitalismo e da modernização acentua uma forma de política cada vez mais precária, menos previsível. Quanto mais se consolida o modo de produção capitalista, mais as antigas formas de controle social se esvaziam de autoridade, sem que haja substituição por novo sistema de obrigações políticas.

Em relação ao período de 1964 a 1985, Carvalho (2013) afirma que houve avanços e retrocessos na questão da cidadania no Brasil. No regime ditatorial de 1964 a 1974, os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência combinada com a garantia dos direitos sociais. No

ano 1974 e nos anos que se seguiram inicia-se a abertura política, com a revogação do AI-5, em 1978, havendo uma diminuição das restrições à propaganda eleitoral, o que ocasionou um desmoronamento do sistema autoritário que provocou a restituição ao povo dos direitos que beneficiavam apenas uma parcela da população, como os mais ricos e os mais educados.

Os direitos civis também foram recuperados com a Constituição Federal de 1988. Porém, pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania no Brasil, ainda são os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de conhecimento da população, devido a várias questões como custos e demora do processo judicial, número insuficiente de defensores públicos, tribunais sobrecarregados de processos e outros entraves, compreendendo-se, assim, a descrença da população na justiça e o sentimento de que ela funciona apenas para os ricos, ou que ela não funciona, pois os ricos não são punidos e os pobres não são protegidos (CARVALHO, 2013).

Canêdo (2008) afirma que o direito do voto, no Brasil, para o analfabeto e o fim de uma série de discriminações, tanto a econômica, quanto a racial, a sexual e a cultural, foram o resultado de uma Constituição duramente conquistada, que ampliou a instituição eleitoral, criando um otimismo no país e promovendo a crença na expressão do poder popular. Nesse sentido, a campanha em favor das eleições diretas foi o maior movimento da história brasileira,

Sendo assim, Putnam (2006) considera que os momentos históricos podem ter consequências extremamente duradouras, que vão se desenvolvendo, que não atingem um único e eficiente equilíbrio. A história nem sempre é eficiente no sentido de suprimir as práticas sociais que impeçam o progresso. Porém, o contexto social e a história influenciam o desempenho das instituições: quando o solo é fértil, as novas instituições se sustentam, mas, quando o solo é ruim, as instituições definham (PUTNAM, 2006, p. 168). Com a Constituição de 1988, instituições como o Judiciário e o Ministério Público sofreram alterações significativas nas suas funções e atribuições para a garantia dos direitos sociais, passando a atuar na defesa da sociedade.

Naves (2008) apresenta novas possibilidades para o exercício da cidadania, alegando que, no Brasil, a promoção da cidadania depende do poder do Estado de implementar políticas públicas, assegurando a todos o exercício de seus direitos. Em consequência do modelo econômico adotado nas últimas décadas, com as organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que passaram a impor novas formas de conduzir as políticas públicas em campos como os transportes, a saúde, a educação e o meio ambiente, à

medida que cresceram as interferências externas, diminuiu a importância das forças sociais internas, que perderam muito de sua capacidade de pressionar o Estado.

Para North (2001, apud GALA, 2003), dentro dos estímulos oferecidos pela matriz institucional, as organizações são os principais agentes de uma sociedade, podendo até mesmo alterar as regras das instituições sob as quais estão operando. Porém, nada garante que esses investimentos sejam positivos ou que exista algum mecanismo capaz de levá-los ao longo do tempo a uma situação eficiente.

Rubens Naves (2008) declara que a ideia de uma “sociedade civil” organizada em entidades mais ou menos autônomas surge dessa lacuna no poder local, que se revela inacessível aos interesses da população. A política deixa de ser o caminho para o exercício dos direitos e, assim, vão surgindo novas formas de organização, a partir de entidades constituídas de membros da sociedade civil que passam a integrar o terceiro setor. De acordo com o autor, “[...] compreendem o terceiro setor todas as entidades que não fazem parte da máquina estatal, não visam lucro e não se afirmam como discurso ideológico, mas sim sobre questões específicas da organização social” (NAVES, 2008, p. 565).

O autor destaca ainda que a organização da sociedade civil em instituições fora do aparelho estatal é o resultado de uma visão participativa da cidadania e não implica, necessariamente, extinção do Estado. Portanto, não foi o mercado que promoveu o surgimento da cidadania participativa, “mas sim o movimento social que ‘civilizou’ a economia de mercado contribuindo ao mesmo tempo enormemente para a sua eficiência” (NAVES, 2008, p. 564).

Essa questão da organização da sociedade civil em instituições não estatais, sem promoção social, pessoal ou partidária, é algo que promove a cidadania, pois o Estado sozinho não daria conta de todas as diversidades sociais, necessitando da participação ativa da sociedade civil organizada, sem excluir o Estado das suas obrigações.

Contudo, Montaño (2001, p.12-13), ao analisar as implicações do terceiro setor, chega à conclusão de que a questão da transferência das questões sociais para o terceiro setor não é por motivos econômicos ou de eficiência, mas pelo motivo político-ideológico, retirando das populações menos esclarecidas a dimensão do direito universal em relação às políticas sociais, criando uma cultura de autodepreciação, gerando a transferência de responsabilidades, precarizando a ação do Estado e tornando o terceiro setor rentável para o empresariado. Desta maneira, com o objetivo de minimizar aparentemente as contradições de classe, redirecionam-se as lutas sociais para atividades combinadas com o Estado e o empresariado, gerando maior

aceitação e menor enfrentamento ao projeto neoliberal, justificando e legitimando, assim, o processo de desestruturação social, incluindo aí a educação.

A partir das discussões apresentadas, percebemos que a construção de uma sociedade menos excludente, mais cidadã, depende da ação atuante da sociedade civil de forma crítica e engajada, nas questões políticas, numa relação horizontal com o Estado na participação política, que, de certa forma, poderá influenciar o funcionamento das instituições democráticas.

### 3.3 CIDADANIA E EDUCAÇÃO NO BRASIL

A condição necessária para uma sociedade com viés democrático é a cidadania, que, em seu sentido pragmático, deve envolver a participação de todos, de forma crítica e engajada, e a escolarização tem um papel indispensável nesse processo.

O tema cidadania sempre teve uma estreita vinculação com a educação, sendo a escola um espaço privilegiado no campo do conhecimento e das relações sociais que se processam no fazer pedagógico. Contudo, verifica-se que a participação popular nos rumos dessas políticas educacionais aconteceu em momentos específicos, mais expressivamente na elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394, de 20 de dezembro 1996, por intermédio de lutas e de pressões por parte da sociedade civil, que se organizou em entidades representativas e em Fóruns de educação, e pôde interferir, de forma mais ou menos significativa, em algumas ações do Estado Brasileiro (DÔRES, 2007).

Silva e Peroni (2013) afirmam que, com a redefinição do papel do Estado vinculados, segmentos à reestruturação produtiva, ao neoliberalismo e à Terceira Via apresentam esse ente como culpado pela crise e o mercado como parâmetro de qualidade. Decorrentes desse processo, novas paisagens desqualificam o papel do Estado como provedor dos bens sociais e fortalecem o papel da sociedade civil como espaço filantrópico, representado pelos empresários nacionais e por empresas multinacionais no Brasil. Destacam-se medidas paliativas, as quais incidem sobre aspectos estruturais, como a ampliação do financiamento da educação e a melhoria das condições de trabalho do professor, aspectos que, via de regra, são condições para a expansão da educação com qualidade para a democratização da gestão.

Então, a função da escola passa a ser a de preparar para o emprego. A educação sai da esfera do direito social e passa a ser uma aquisição individual, segundo a capacidade de cada um, tendo como resultado a entrega à iniciativa privada de setores da economia que estavam sob a atividade estatal, como a educação. Na esfera educacional, a formação de professores, a definição de currículos e a avaliação são tarefas que têm sido repassadas à iniciativa privada, e

os governos neoliberais pretendem, com suas reformas educacionais, “transferir a educação da esfera política para a esfera do mercado” (PINO, 2008, p. 80-82).

Bruno (2010) revela que as novas formas de organização e controle do processo educativo em todos os níveis de escolarização, concebidas por organismos e instituições multilaterais que estabelecem metas e definem modelos de amplitude mundial, que não são pensados a partir dos Estados Nacionais e das realidades locais, colocam em questão a soberania dos Estados Nacionais no campo educacional, diminuindo-lhes a autonomia nos processos decisórios nesse campo.

Entretanto, Nosella e Azevedo (2012) explicitam as razões por que a educação e a escola mereceram atenção especial:

Primeiramente, porque Gramsci acreditava que o mundo pode ser transformado e a educação e a cultura podem ser causa e efeito dessa mudança, enquanto espaços de formação, informação, reflexão e construção do consenso na sociedade. Em segundo lugar, porque a escolarização é um meio de formação "massiva" de quadros dirigentes e de cidadãos em geral (NOSELLA; AZEVEDO, 2014, p.25-26).

Assim, pensar na educação da cidadania significa pensar em valores, normas, direitos que configuram a prática educativa cidadã.

Almonacid e Arroyo (2008) reforçam essa ideia afirmando que, enquanto as políticas educacionais se vincularem apenas ao mercado, permanece uma concepção de educação pobre, mercantil e interessada. A universalização da educação básica deve vir acompanhada de propostas político-pedagógicas inseridas nos processos mais amplos de construção da infância, adolescência e juventude. “Educar é colaborar na construção de sujeitos sociais, culturais e políticos” (ALMONACID; ARROYO, 2008, p. 274-275).

As estratégias de reduzir significativamente as desigualdades sociais e educacionais necessitam de políticas de Estado para pensar mecanismos de redistribuição entre os Estados e Municípios brasileiros com o intuito de promover maior equidade na esfera educativa, articulando os diferentes entes federados, que não podem depender de acordos governamentais e nem de composições partidárias, que podem oscilar de acordo com as posições políticas assumidas (OLIVEIRA, D.A 2011).

A luta em torno da educação pública tem se constituído um elemento fundamental de resistência à implantação de políticas sociais neoliberais, na defesa da educação pública, gratuita, de qualidade e democrática, que deve ser colocada em seu devido lugar (PINO, 2008).

Nesse sentido, estaremos discutindo sobre o direito à educação no Estado Brasileiro, direcionando as análises para o acesso e a permanência escolar e relacionando-as com os documentos oficiais e o Programa Pró-Escola.

### 3.4 DIREITO À EDUCAÇÃO

O direito à educação não deve ser abordado pelo viés econômico, sujeito às regras do mercado, mas, sim, como um direito social, conforme a Constituição Federal preconiza, possibilitando o desenvolvimento integral da pessoa.

Machado e Oliveira (2001) afirmam que umas das conquistas do século XX foi a ampliação da noção de Direitos do Homem. Na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, o Direito à Educação se apresenta da seguinte forma:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (ONU, 1948, p.5).

Ao desenvolver o conceito de cidadania em três elementos, o civil, o político e o social, Marshall (1967) apresenta a educação como um direito social e um pressuposto adequado para desenvolver os demais direitos. Assim, a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem como propósito as exigências e a natureza da cidadania, com o intuito de tentar estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação e moldar o adulto em perspectiva.

Entretanto, Araújo (2011) afirma que apenas no século XX é que a ideia da educação como propulsora de igualdade econômica e social pôde ser relacionada com a de direito a ser garantido pelo Estado. A novidade consiste apenas no fato de a educação ser entendida como direito, pois está relacionada ao Estado desde a Revolução Francesa, e essa tendência foi se consolidando, mesmo no quadro do Estado liberal.

Segundo Bobbio (2004), não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução. Somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia

expressar primeiramente a instrução elementar, depois a secundária, e, pouco a pouco, até mesmo universitária.

Cury e Ferreira (2009) destacam que a Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo no encaminhamento dos problemas relativos à educação brasileira, uma vez que estabeleceu diretrizes, princípios e normas, com instrumental jurídico necessário para dar ação concreta ao que foi estabelecido, para garantir os meios para sua efetividade:

Desta forma, a partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na efetivação desse direito. Inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou através de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade. Pode-se designar este fenômeno como a JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para se cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas (grifos do autor) (CURY; FERREIRA, 2009, p.33).

Com o reconhecimento da educação como direito social e direito público subjetivo, cada vez mais o poder judiciário está sendo chamado a intervir nas mais variadas questões da escola, que antes não eram levadas ao seu conhecimento.

Araújo (2011) ressalta que a educação, na qualidade de direito social que deve ser assegurado por políticas públicas, entendidas como “Estado em ação”, começou tardiamente no Brasil. Assim, enquanto a Europa constituía, no final do século XIX, o seu sistema nacional de educação, o Brasil tinha apenas uma organização de Estado liberal que servia apenas para atender aos interesses políticos e econômicos das elites regionais, com uma estrutura social marcada pelos acordos políticos e pela concentração de terras, riquezas e saber.

Segundo Carvalho (2013), os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva, incluindo o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentaria. A garantia da vigência desses direitos depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e, certamente, sem os direitos políticos. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas amenizar os excessos de desigualdades produzidas pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar em que se baseia a justiça social.

Em relação ao direito à educação básica, Bendix (1996, p. 122) reconhece:

Enquanto um grande contingente da população é desprovida de educação básica, o acesso às facilidades educacionais aparece como uma precondição sem a qual outros direitos legais permanecem inacessíveis ao analfabeto. [...] Em todas as sociedades ocidentais, a educação básica tornou-se um dever de cidadania, talvez o mais antigo exemplo de um mínimo prescrito, reforçado por todos os poderes do Estado Moderno. Dois atributos da educação básica transformam-na num elemento da cidadania: o governo tem autoridade sobre ela, e os pais de todas as crianças de um certo grupo

etário (geralmente dos 6 aos 10 ou 12 anos) são obrigados por lei a providenciar para os filhos frequentarem a escola.

No Brasil, foi em decorrência da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou a LDB, que a obrigatoriedade escolar foi estendida, na educação básica, dos 4 aos 17 anos (faixa etária correspondente à pré-escola e ao ensino fundamental e ao ensino médio).

A principal medida educacional da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de acordo com Saviani (2007), é o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, devido ao fato de seu caráter global abranger todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas.

Da mesma forma, Cury (2013) pontua que o direito à educação se liga intrinsecamente à função pública do Estado, na medida em que somente o Estado pode estender universalmente a escola para atender, de forma imparcial, o conjunto de cidadãos, cumprindo os objetivos da democracia e da justiça. Daí a necessidade de o Estado cumprir com o financiamento e com a qualificação desse direito.

A seguir, descrevemos como o direito à educação esteve disciplinado nas Constituições do Brasil e apresentamos algumas reflexões em relação ao Programa Pró-Escola. No ANEXO B está exposta a educação nas Constituições Brasileiras.

### **3.4.1 Direito à educação nas constituições brasileiras**

O direito à educação foi exposto em todas as Constituições Brasileiras desde de 1824 até a Constituição de 1988. Porém, na prática, a efetivação desse direito veio somente na última Constituição, devido a seu caráter mais democrático e por estar ela em consonância com o processo de abertura política no Brasil.

Conforme Dallari (1998), a Constituição tem suas raízes históricas na moderna democracia, com o desmoronamento do sistema político medieval, ampliando-se no século XVIII, o que iria culminar com o surgimento dos documentos legislativos.

De acordo com Santos (2003), no Brasil, tivemos sete Constituições, a saber: a primeira, de 25 de março de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I; a segunda, de 24 de fevereiro de 1891, promulgada pela Assembleia Constituinte; a terceira, de 16 de julho de 1934, promulgada pela Assembleia Constituinte; a quarta, de 1º de novembro de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas; a quinta, de 18 de setembro de 1946, promulgada pela Assembleia Constituinte; a sexta, de 21 de janeiro de 1967, “promulgada” pela “Assembleia Nacional Constituinte” e,

mais tarde, pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, em que foram alterados quase todos os dispositivos dessa Constituição, a ponto de alguns especialistas considerarem como uma nova Constituição, e a sétima, de 5 de outubro de 1988, promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte.

a) A Constituição Brasileira de 1824

Essa foi a primeira Constituição do Brasil, que foi outorgada por Dom Pedro I no período do Império, momento de divergência política entre a vontade da colônia e a dos colonizadores, que buscavam ideais diferentes. Nesse momento, a educação aparece de forma tímida e restrita a uma pequena parcela da população devido ao sistema escravocrata.

Chizzotti (2005), ao analisar especificamente a questão dos direitos à educação na Constituição de 1824, constata que as garantias atendiam diretamente às reivindicações dos liberais de Portugal, num contexto em que D. Pedro se empenhava em manter seu direito à sucessão ao trono, à época ocupado por D. João VI. A gratuidade universal à educação primária não derivou de interesses sociais organizados; foi inserida no texto constitucional mais como um reconhecimento formal dos cidadãos que como uma obrigação efetiva do Estado.

Para Oliveira (2007), do ponto de vista da gratuidade, essa legislação colocou o Brasil como um dos primeiros países a implantá-la. Entretanto, o analfabetismo era a condição da maioria da população, que era constituída de escravos, e o poder público não empreendeu esforços para transformar a educação em política pública. Suano (1987) conclui que as limitações de ordem econômica, social e política limitaram o cumprimento dos dispositivos relacionados à educação.

Em relação à decretação do Ato Adicional de 1834, este descentralizou a educação, de modo que o governo central passou a se responsabilizar pela promoção do ensino no Município da Corte e pela instrução superior, delegando às Províncias a competência para legislar e organizar a educação primária e média. Desse modo, prestigiava-se o ensino superior em detrimento da educação primária e média (SUANO, 1987).

Sucupira (2005), entretanto, afirma que atribuir toda a responsabilidade pelo fracasso da instrução primária no Império à descentralização do Ato Adicional de 1834 é uma atitude simplista, visto que não faltaram denúncias da ineficiência das ações provinciais e do apelo à participação efetiva do governo central no campo da educação primária e secundária. O que se observou foi a omissão e o desinteresse das classes dirigentes com a educação popular.

#### b) A Constituição da República de 1891

Essa Constituição foi fruto de proclamação da República, com um viés federalista, em que os Estados tiveram uma maior autonomia em relação ao governo central. Para os aspectos relacionados à educação, ela amplia o número de artigos, e a sua grande característica é a laicidade do ensino, sobre a qual perduram debates até os dias atuais.

Na concepção de Cury (2005), não se pode dizer que a Constituição de 1891 ignorou a educação escolar, mas pode-se afirmar que a forte defesa do federalismo e da autonomia dos Estados fez com que a educação compartilhasse, junto com outros temas de direitos sociais, os efeitos de um liberalismo excludente e pouco democrático.

Oliveira (2007), na análise que faz da legislação de 1891, destaca que, a despeito de a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino não serem consideradas na Constituição de 1891, a garantia do direito à educação não era matéria estranha ao debate educacional, pois, ao longo da República Velha, era hegemônico o debate em torno dessas questões.

No entanto, a educação não era prioridade necessária, nem para os governantes, nem para a população, devido à estrutura política, que reforçava o caráter elitista da escola brasileira. Esse fato era evidenciado na separação já existente entre a educação oferecida nas escolas secundárias e superiores, reservada às elites, e a educação popular, oferecida nas escolas primárias e profissionais (SUANO, 1987).

Para Vieira (2007), um aspecto novo apresentado pela Constituição Republicana de 1891 é caracterizado pela separação entre Estado e Igreja e por uma grande inovação do ensino, a laicidade. Essa questão estará presente ao longo da história, assinalando a diferença entre católicos e liberais, e se aprofundará no curso da República.

#### c) A Constituição Democrática de 1934

Essa Constituição é marcada por um período de grandes movimentos sociais, com a insatisfação com o governo vigente. Porém, começa-se, nesse período a ampliar as discussões relacionadas à educação, com forte atuação do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova.

Rocha (2005), ao analisar a Constituição 1934, observa que o direito à educação aí formulado não se efetivou realmente. Em relação a obrigatoriedade, não incidiu coativamente sobre o Estado a oferta da educação; a aplicação das verbas no ensino elementar foi irrisória; houve brechas para o financiamento do ensino privado, seja por meio de bolsas de ensino, seja por meio de empréstimos subsidiados. A política educacional estava voltada para o ensino

secundário e superior; e houve um crescimento do setor privado, inibindo a iniciativa pública e restringindo o ensino público a algumas escolas de grande porte e de caráter modelar.

Considerando a Constituição de 1934, Suano (1987) observa que, em relação às Constituições anteriores, houve um avanço no sentido de um sistema educacional mais organizado, com base nas diretrizes traçadas pela União, e a busca da democratização do ensino, com a aspiração das ideias principais contidas no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932. Ao ser dedicado um capítulo à Educação e Cultura, houve um aspecto inovador, sendo criados “fundos especiais” com recursos destinados à educação.

Oliveira (2007, p. 18) reconhece as inúmeras inovações da Constituição de 1934 em relação às Constituições anteriores. O art. 149, em que se estabelece que “A educação é um direito de todos e deve ser ministrada pelos poderes públicos” foi questão de debate, pois, para os deputados que representavam os interesses católicos, a primazia da família significava que esta tinha o direito de escolher o tipo de educação da sua preferência e ao Estado caberia criar as condições para a sua efetivação, por meio do subsídio público à escola particular. Na outra posição, os deputados mais liberais entendiam que a primazia deveria ser do Estado, resultando na garantia da escola pública para todos, constituindo a escola particular uma opção da família, que deveria pagar por essa escolha. Outra questão apresentada é “o acréscimo da palavra ‘frequência’ à concessão do direito, pois é única em nossa história constitucional, posteriormente substituída por matrícula”.

Vieira (2007, p.296-297) conclui que, em linhas gerais, a Constituição de 1934 mantém a estrutura anterior do sistema educacional, cabendo à União "traçar as diretrizes da educação nacional", "fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, organizar e manter" os sistemas educativos dos Territórios e manter o ensino secundário e superior no Distrito Federal, assim como exercer "ação supletiva na obra educativa em todo o País". Outros destaques do texto de 1934 são a isenção de impostos para a profissão de professor e a exigência de concurso público como forma de ingresso ao magistério oficial.

#### d) Constituição autoritária de 1937

A Constituição de 1937 apresenta uma concepção oposta à da Constituição de 1934, com um viés autoritário e ao mesmo tempo com abertura para alguns direitos sociais na área trabalhista e previdenciária. O dever da educação por parte do Estado é negligenciado, pautando-se numa questão mais compensatória.

Santos (2003) destaca que essa Constituição priorizou a disciplina moral e o adestramento físico dos jovens para os deveres com a economia e a defesa da Nação, concedeu privilégios ao ensino particular, não determinou verbas específicas para a educação.

Oliveira (2007) observa que essa Constituição era estruturada de tal forma que a educação era responsabilidade da família, priorizando a escola particular e a gratuidade no ensino primário. Conforme previsto no art. 130, “[...] por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (BRASIL, 1986, p.215).

#### e) A Constituição Liberal e Democrática de 1946

Essa Constituição retoma as questões tratadas na Constituição de 1934. No tocante à educação é destacada a questão do direito, sem vinculação direta com o Estado, e é citada também a vinculação de recursos para a educação.

Boaventura (2005) e Oliveira (2007) observam que a Constituição de 1946 não apresentou grandes inovações, pois os temas tratados eram o direito público subjetivo, o ensino religioso nas escolas e, de modo geral, questões como subsídios, obrigatoriedade e gratuidade, financiamento, responsabilidade das diferentes esferas de poder público com a educação. Contudo, um dos grandes desdobramentos da Carta de 1946, que merece ser registrado, foi o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Em relação à gratuidade e à obrigatoriedade do ensino primário, Suano (1987) destaca que, nos demais níveis de ensino subsequentes ao primário, a gratuidade atingiria os alunos carentes de recursos. Em relação ao ensino primário, essa Constituição estabeleceu que as empresas industriais, agrícolas e comerciais são obrigadas a manter escolas para os seus filhos, o que daria origem ao salário-educação.

Os pontos mais relevantes da Constituição de 1946, de acordo com Santos (2003) e Vieira (2007), foram os seguintes: coube à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional; definiu a educação como direito de todos, porém não há um vínculo direto com o dever do Estado de ofertar; permitiu a iniciativa privada de manter suas escolas, desde que respeitasse às leis; repetiu os percentuais de verbas previstas na Constituição de 1934, estabelecendo que a “União deve aplicar nunca menos de 10% e os Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos na “manutenção e

desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1986); instituiu a assistência educacional aos alunos carentes e estabeleceu os princípios a serem adotados para a legislação posterior.

f) A Educação na Constituição de 1967

O contexto da aprovação dessa Constituição propiciava uma leve abertura política. Em relação à educação, a Constituição de 1967 reforça os dispositivos da Constituição de 1946, com exceção do que diz respeito à questão do financiamento

A Constituição de 1967 considerou a educação sob a inspiração dos princípios liberais de liberdade e igualdade. As diferenças entre a Constituição de 1967 e a de 1946 são pequenas, como declaração do direito de todos à educação, a questão do ensino religioso, concurso público, a liberdade de cátedra, a organização dos sistemas de ensino, a assistência estudantil aos alunos carentes, aparecendo a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário dos 7 aos 14 anos de idade, nos estabelecimentos públicos (SUANO, 1987).

Horta (1998) corrobora com Suano (1987) na afirmação de que a Constituição de 1967 mantinha praticamente inalterados os dispositivos da Constituição de 1946 referentes à educação, diferenciando-se essas Constituições em relação a três questões: a gratuidade do ensino, estendida ao ensino secundário; a gratuidade do ensino superior, que estaria condicionada não apenas à falta ou insuficiência de recursos dos alunos mas também a seu “excepcional merecimento”, e a remuneração dos professores de religião.

De acordo com Oliveira (2007), a Constituição de 1967 retoma a questão da temática presente nos textos de 1937 e 1946 sobre a garantia da gratuidade do ensino posterior ao ensino primário apenas para aqueles que justificarem falta ou insuficiência de recursos.

Vieira (2007, p. 303) registra o enorme retrocesso representado pela desvinculação dos recursos para a educação. Enquanto, pela Constituição de 1946, a União estaria obrigada a aplicar "nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" (art. 169), na Constituição de 1967 tal atribuição não é citada. A vinculação seria reeditada muitos anos depois, na Emenda Constitucional (EC) aprovada na década de oitenta. Trata-se da Emenda nº 24, de 1º de dezembro de 1983, que altera o art. 176 da Constituição Federal que passa a vigorar com a seguinte redação no § 4º que a União é responsável pela aplicação de "nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" (BRASIL, 1983).

A EC nº 24/1983 foi de autoria do senador João Calmon, eleito pelo Estado do Espírito Santo. Essa Emenda ficou conhecida como Emenda Calmon. A Lei foi considerada como a Lei Áurea da educação, pois permitiu resgatar a consciência histórica do país, em que tiveram o envolvimento de entidades de professores, estudantes e funcionários de estabelecimentos de ensino, em prol de uma educação pública (GOMES, 1996).

g) Emenda Constitucional nº 01/1969 retrocessos e avanços

Essa Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969 reformulou a Constituição de 1967, e, para alguns estudiosos, ela é considerada até mesmo uma outra Constituição. Em relação à Educação houve alguns avanços; porém essa Emenda manteve os retrocessos em matéria de política educacional, eliminando a liberdade de cátedra e restringindo ainda mais o financiamento para o ensino, de modo que apenas os Municípios ficaram com a incumbência de aplicar 20% dos impostos na educação (SANTOS, 2003).

Suano (1987, p.182) constata que a Emenda Constitucional nº 01/1969 manteve as determinações da Constituição de 1967, ressaltando-se o princípio da “liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério”, e, no tocante à colaboração das empresas com o ensino, no novo texto é incluído o salário-educação para o desenvolvimento do ensino primário.

Em relação aos avanços, destaca-se, no art. 176 da Emenda 01/1969, o reconhecimento, em nível nacional do dever do Estado na oferta da educação. “A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola” (BRASIL, 1986, p. 476).

Oliveira (2007, p.22-23), ao observar o tratamento dado ao direito à educação nas constituições brasileiras, faz as seguintes observações: a obrigatoriedade escolar para o ensino primário é introduzida na Constituição de 1934, com cinco anos de duração, e, na Constituição de 1967, passa a ser de oito anos; a gratuidade presente na Constituição de 1934 é substituída pela gratuidade para os que provarem insuficiência de recursos, prevendo o mecanismo de bolsas de estudo restituíveis; há influência das concepções católicas em relação às instituições responsáveis pela educação; não são previstos mecanismos jurídicos para a garantia de tal direito, apesar de haver a possibilidade do recurso ao mandado de segurança; a educação infantil não é considerada como integrante do direito nas Constituições analisadas; apenas na Emenda Constitucional de 1969 é que é explicitado o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos.

Em relação ao direito à Educação nas Constituições Brasileiras de 1824 a 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, podemos traçar as seguintes reflexões, elencando o Programa Pró-Escola nas questões relacionadas ao acesso e à permanência escolar: a Constituição de 1824 dispõe sobre a gratuidade da instrução primária, não estabelecendo sobre a obrigatoriedade da oferta; a Constituição de 1891 trata da educação enquanto direito, preferencialmente o ensino primário, com a gradativa ampliação do ensino ulterior; porém, o Estado não têm a primazia da oferta, pois a educação pode ser ministrada pela família.

A Constituição de 1937 apresenta um retrocesso na gratuidade da oferta da educação primária, com a contribuição para o caixa escolar para os mais necessitados, e, no art. 127 há uma relação com o Programa Pró-Escola na questão da responsabilização da família em relação ao abandono intelectual dos filhos “[...] O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação [...]” (BRASIL, 1986, 2015), o que também está previsto no Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Na Constituição de 1946, retorna o assunto da obrigatoriedade e gratuidade no ensino primário, sendo o ensino ulterior gratuito para os que provarem insuficiência de recursos.

Percebemos um total descaso com a ampliação da escolarização, em relação ao acesso e à permanência escolar, pois a questão da gratuidade e obrigatoriedade, que se estende dos sete aos quatorze anos, foi apresentada tardiamente na Constituição de 1967. Como exposto anteriormente, foi por meio da Emenda Constitucional nº 01/1969, no art. 176, que se evidenciou o dever do Estado de ofertar a educação, não previsto nas Constituições anteriores. O inciso II do art. 176 dessa Emenda dispõe ainda que “o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais; (BRASIL, 1986, p.480). Nesse sentido, todos os alunos do ensino fundamental regular do Município da Serra, fazem parte do Programa Pró-Escola; porém, os alunos que apresentam infrequência sem justificativa são encaminhados para o Programa, no intuito de garantir o direito à educação no enfoque do acesso e da permanência escolar.

### **3.4.2 Direito à educação na Carta Magna Brasileira de 1988: interfaces com o Programa Pró-Escola**

O direito à educação na Constituição Federal de 1988 definiu os contornos da educação nacional nos últimos anos. Com essa Constituição, houve a extensão de outras legislações, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de junho de 1996; o Plano Nacional de

Educação, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001; o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, entre outras diversas legislações Estaduais e Municipais, como a Portaria 02/2010, do Programa Pró-Escola.

Vieira (2007, p. 304) afirma que a Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, que é detalhada em dez artigos específicos (arts. 205 a 214) e figura em quatro outros dispositivos (arts. 22, XXIV; 23, V; 30, VI, e arts. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), sendo o tema da educação tratado em seus diferentes níveis e modalidades e sendo abordados os mais diversos conteúdos.

O momento histórico da construção do documento era de abertura política; portanto, o espírito do texto é o de uma "Constituição Cidadã" que propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (VIEIRA, 2007, p. 304).

As ações previstas no Programa Pró-Escola regulamentadas na Portaria 02/2010, consideram o que dispõe a Constituição Federal, apresentando a Portaria, no art. 1º, como principal objetivo “[...] promover o acesso e garantir a permanência com sucesso dos educandos nas unidades de ensino” (SERRA, 2010). Para tanto, foi promovido o convênio entre o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público Estadual e o Município da Serra

Oliveira (2007), ao analisar o texto da Constituição de 1988, observa várias novidades em relação à educação, uma vez que o texto explicita, pela primeira vez na história constitucional, os direitos sociais. No capítulo III, relacionado à educação, no art. 205, Oliveira (2007, p. 23) destaca a precedência do Estado e da família no dever de educar, além dos objetivos gerais da educação “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, girando o texto em torno da polêmica entre o ensino de caráter propedêutico e formador para a cidadania e o qualificador para o trabalho.

No art. 205, a Constituição Federal estabelece que a educação é dever do Estado e da família, o que apresenta uma relação intrínseca com o Programa Pró-Escola, visto que a atuação do Estado na figura do Judiciário tem como principal intuito promover uma mobilização social, com o propósito de sensibilizar as famílias sobre o dever e a responsabilidade em relação à educação escolar para a criança, para o adolescente e para toda a sociedade e de obrigar o Estado a ofertar a educação gratuita e obrigatória.

Cury (2013) afirma que o desenvolvimento da pessoa não poderia ser realizado de forma plena, na educação básica, sem a mediação de outros fatores como a gratuidade, a obrigatoriedade, o

financiamento e a valorização dos docentes, contribuindo para um desenvolvimento efetivo da qualidade cognitiva e para a incorporação de valores ligados à cidadania.

No art. 206 da Constituição Federal está estabelecido que o ensino deve ser baseado na “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Oliveira (2007, p.23) destaca que, caso esse dispositivo seja efetivado, avança-se no sentido da igualdade de todos perante a lei. Porém, segundo o autor, o que se observa é a exclusão na própria ação da escola, que estigmatiza uma grande parcela da população, levando-a ao abandono precoce por meio de múltiplas reprovações, ou, mais recentemente, da permanência sem significar o aprendizado correspondente.

Essa exclusão que perpassa as instituições escolares infelizmente permanece no contexto da sociedade brasileira, e inclui o Município da Serra, pois o acesso sem os condicionantes, ou quando esses são oferecidos de forma precária, promovendo a permanência escolar, desestrutura toda a educação. Assim sendo, esse é ainda um grande desafio a ser superado.

Silva e Marques (2013), ao analisarem o art. 206, inciso I, da Constituição Federal ressaltam a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, que é novamente reforçada no art. 214, inciso II, no qual se expressa o compromisso com a generalização escolar, inaugurando, no nosso país, um modelo educacional inclusivo. Nesse sentido, a escolarização das pessoas com diferentes deficiências também é garantida por esse artigo. No inciso IV do mesmo artigo, que dispõe sobre a “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” (BRASIL, 2013a), há na concepção de Oliveira (2007), uma inovação na formulação da gratuidade, assegurada em todos os níveis, incluindo a educação infantil, o ensino médio e o ensino superior.

No art. 208 da Carta Federal, o direito à educação se apresenta de forma mais detalhada, aparecendo no inciso I uma outra novidade, ao ser estabelecido que o dever do Estado para com o ensino fundamental se estende mesmo àqueles que não tiveram acesso na idade própria. Nesse sentido, a Constituição de 1988 aperfeiçoa o texto de 1967-69, que indica a obrigatoriedade para os alunos de 7 a 14 anos, criando a possibilidade de se dificultar o atendimento dos indivíduos fora dessa faixa etária. No entanto, há uma imprecisão no texto, da Constituição de 1988 ao não explicar a duração desse ensino (Oliveira, 2007).

Oliveira (2007) observa, a respeito de outra norma legal contemplada na Constituição, a que dispõe sobre a obrigatoriedade do Estado de ofertar o ensino gratuito, que a falta de sanção enfraquece a norma legal. A esse respeito, resta a possibilidade de intervenção Federal, Estadual

ou Municipal e a responsabilidade da autoridade competente, conforme Constituição 1988. Ao disciplinar os repasses de verbas para as escolas particulares, a Constituição estabelece, no art. 213, que os recursos poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade (BRASIL, 2013a).

Oliveira (2007, p. 25-27) faz ainda algumas considerações em relação aos incisos III, IV, V, VI e VII do art. 208 da Constituição de 1988. O inciso III do art. 208, que trata do atendimento especializado aos portadores de deficiência, formaliza o dever do Estado na orientação mais geral sobre a prioridade do atendimento na rede regular de ensino; o inciso IV, que trata da garantia do atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade, estende o direito à educação a essa faixa etária; o inciso V, sobre o acesso aos níveis mais elevados do ensino, segundo a capacidade de cada um, especifica a ideia liberal da “igualdade de oportunidades” e dá margem a mecanismos de seleção como os exames de vestibulares; o inciso VI, sobre a oferta de ensino regular noturno, garante ao jovem e ao adulto trabalhador a possibilidade de frequentar a escola pública; o inciso VII trata do “atendimento ao educando no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”, questão que se torna importante, pois, de fato, para parcelas significativas dos alunos, esses serviços são fundamentais para a permanência na escola.

Silva e Marques (2013) destacam que o inciso VII do art. 208 da Constituição Federal possibilitou, entre outros, os seguintes avanços: o programa do livro didático no país (PNLD), que atualmente atinge os alunos do ensino médio e, ainda, o fato de esse material ser produzido para as pessoas com deficiência sensorial; a possibilidade de transporte na zona rural, embora se necessite investir em segurança desse meio, visto que funciona de forma precária; a ampliação dos programas de merenda escolar e de assistência à saúde, presentes em diferentes redes de ensino no país. Apesar de muitos desses serviços serem ofertados de forma precária, no entanto significam uma garantia de direito exposto na lei máxima.

Oliveira (2007) apresenta um outro dispositivo relacionado à garantia do direito à educação que se encontra no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADT) da Constituição Federal de 1988. O artigo estabelece o prazo de dez anos da Promulgação da Constituição para que o Poder Público, com esforços da sociedade civil, destine não menos de

cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 2013a).

Ao analisar o art. 60 do Ato das Disposições Transitórias (ADT) da Constituição de 1988, Saviani (2013) informa que esse artigo foi modificado pelas Emendas de nº 14, de 12 de setembro de 1996, e nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que tratam da instituição do FUNDEF e do FUNDEB. A Emenda nº 14 criou um fundo comum reunindo recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a Emenda nº 53 estendeu esse recurso para a Educação Básica. No entanto, essas Emendas evidenciaram o não cumprimento do dispositivo fixado nas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, que determinou a meta de 10 anos para eliminação do analfabetismo e para a universalização do ensino fundamental. Com a Emenda nº 14, aprovada em 1995, o prazo foi estendido para mais 10 anos, e, com a Emenda nº 53, aprovada em 2006, o prazo se alongou por mais 14 anos. Com isso, o prazo para o cumprimento do que foi determinado pela Constituição de 1988 foi estendido até 2020.

Oliveira (2007) relata que a parte relativa à aplicação de recursos na educação foi formulada de forma confusa, tendo sido alterada pela EC nº 14 e pela EC nº 53. Os objetivos de erradicação de analfabetismo e de universalização do ensino fundamental, a despeito dos avanços, não foram atingidos, e nenhuma autoridade foi responsabilizada por isso.

Cury (2013) indica que, graças ao texto constitucional, pode-se afirmar a vinculação entre a educação e a cidadania, da qual se exige o acesso e o padrão de qualidade, assinalando a relação intrínseca entre educação e direitos humanos. Segundo Saviani (2009), porém, importa distinguir a proclamação de direitos da sua efetivação; a cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e é reconhecida pelo Poder Público, cabe a esse Poder prover os meios necessários para a sua efetivação.

Os direitos previstos na Constituição Federal apresentaram um avanço muito significativo em relação às Constituições anteriores. A Portaria nº 02/2010 do Programa Pró-Escola, ao discorrer sobre a permanência dos educandos com “sucesso”, necessita do cumprimento efetivo da Constituição em relação às obrigações do Estado. Para tanto, devido à falta do cumprimento do que está previsto, o direito público subjetivo atua nessa direção de exigir do Estado a obrigação de cumprir a Lei.

Como está definido na Constituição em vigor, a educação é direito público subjetivo, passível, então, de mandado de injunção, no caso do não atendimento desse direito, importando a responsabilização da autoridade competente. Particularmente, o Ministério Público tem muito

trabalho pela frente, no sentido de efetivar de modo universal o Direito à Educação. Caso o Ministério Público assumisse à risca os preceitos constitucionais, os tribunais estariam lotados de mandados de injunção e a maioria das autoridades estariam no banco dos réus (SAVIANI, 2009).

O direito público subjetivo é um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite a qualquer pessoa coagir o Estado para que execute o que é de direito, resguardando os interesses individuais quando eles coincidem com o interesse público. Esse processo de judicialização das relações implica, necessariamente, a limitação do poder do Estado, ampliando o conceito de personalidade individual. O grande desafio é conter a inércia e os abusos do Estado no cumprimento do seu dever (DUARTE, 2004).

Duarte (2004) ressalta que, quando o direito público subjetivo é utilizado para a proteção de um bem social e individual, há a exigência de políticas públicas, no caso da educação, que não interessa apenas às crianças e adolescentes, mas também a toda a coletividade, tendo como pressuposto que a educação é um meio de inserir os educandos no patrimônio cultural acumulado.

Diante das questões apresentadas por Duarte, o Programa Pró-Escola, enquanto Política Pública de Estado, tem relação direta com o direito público subjetivo, pois tem o desafio de proteger o direito Constitucional da educação, tendo como alvo o público em idade escolar, com intuito de prevenir os impactos sociais. Nesse sentido, o Programa Pró-Escola se configura como um canal de participação da sociedade na gestão da coisa pública, ou seja, é um instrumento de participação política como forma de concretização da democracia.

### **3.4.3 Direito à educação no Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990, no Programa Pró-Escola**

Tratamos, neste item, do direito à educação no Estatuto da Criança e do Adolescente no Programa Pró-Escola, envolvendo as ações em Rede, para que esse direito seja garantido.

Oliveira (2007) afirma que, como resultado do art. 227, foi gerado o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, que tem servido como fundamentação legal para amparar as ações judiciais que visam ao direito à educação, tratando as crianças e adolescentes sob o enfoque da inclusão.

O Programa Pró-Escola está embasado no Estatuto da Criança e do adolescente, no art. 53, que trata do direito à educação; no art. 54, que dispõe sobre a obrigação do Estado de oferecer o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, e no art. 56, que impõe a obrigação das Instituições de ensino de encaminhar os alunos para o Conselho Tutelar nos casos de infrequência escolar.

O ECA dedica à educação o Capítulo IV, – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, nos seguintes termos:

**Art. 53.** A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes.

**I** - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

**II** - direito de ser respeitado por seus educadores;

**III** - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

**IV** - direito de organização e participação em entidades estudantis;

**V** - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

**Parágrafo único.** É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 2013b, p. 42).

O dispositivo acima descrito traz alguns dos princípios que devem direcionar a educação, reproduzindo em parte o enunciado do art. 205, da CF, que trata da matéria. Portanto, a educação deve estar fundamentada no preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho qualificado (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Para que o art. 53 do ECA seja concretizado, juntamente com o Programa Pró-Escola, na garantia do direito à educação com igualdade de condições para o acesso e permanência escolar, é necessário que essas ações no interior das instituições escolares, juntamente com a família e o Estado, sejam materializadas.

O direito à permanência na escola é assegurado, no inciso I do art. 53 do ECA, tanto aos alunos da rede pública quanto aos da rede particular de ensino, não mais sendo aceitável a aplicação da “expulsão” do aluno a título de sanção disciplinar. A responsabilização das crianças e adolescentes por atos de indisciplina deve ocorrer de forma prevista no regimento escolar, observando os princípios do ECA, da LDB e da Constituição Federal, sem prejuízo à frequência e ao acesso aos conteúdos pedagógicos (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Quando o ECA, Lei nº 8069/1990, art. 53, inciso I, fala em igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, isso acarreta também a necessidade de uma “adaptação” da metodologia de ensino, de modo que a educação atenda às “necessidades pedagógicas” específicas do alunado, conforme previsto no ECA, na LDB e nas disposições contidas no PNE (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Em relação ao inciso III do art. 53, Digiácomo e Digiácomo (2013) destacam a fundamental importância de que os regimentos escolares estabeleçam a forma como será exercido o direito à intervenção pedagógica, preferencialmente com a participação dos pais ou responsáveis, visto que o dever de educar é principalmente de responsabilidade da família, conforme preconiza o art. 205 da Constituição Federal. Oliveira (2007), ainda em relação ao inciso III, afirma que se pode discutir, em termos concretos, a exclusão do aluno da escola, o que é feito por meio de mecanismos de avaliação, originando-se no debate educacional a expressão “pedagogia da repetência” (grifos do autor).

O Regimento Escolar é um importante instrumento da instituição escolar, que necessita ser construído coletivamente, envolvendo funcionários, alunos, responsáveis, Conselho de Escola. Deve ser fundamentado nos documentos oficiais e principalmente estar de acordo com a realidade da escola, tendo como principal objetivo a promoção da cidadania.

O inciso V do art. 53 possibilita o acesso à escola pública “próximo à residência” do educando, e, na hipótese de ser isso inviável a curto prazo, deve haver a exigência do transporte escolar gratuito. Dando continuidade, o art. 55 prescreve: “Os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”. Conforme Oliveira (2007), o ECA explicita, de forma bastante detalhada, o direito à educação presente no texto constitucional, representando uma importante contribuição para a efetivação desse direito em nossa sociedade.

Nesse sentido, a atuação em Rede, para assegurar os direitos da criança e do adolescente, agregando serviços, pessoas e histórias de forma colaborativa de seus membros, é um processo menos burocratizante de mobilização e construção coletiva para criar soluções ou alternativas viáveis, proporcionando a complementariedade de ações e serviços. No Município da Serra, a Rede de Atenção à criança e ao adolescente tem como objetivo pensar ações ou atender às demandas do público alvo, de forma integral, propiciando o estabelecimento de parcerias numa ação conjunta (FREIRE, 2013).

Nesse intuito, ocorrem, desde 2008, reuniões da Rede de Atenção à Criança e Adolescente, em que participam diversas instituições que atuam com o público criança e adolescente do Município. Nessas reuniões são apresentadas algumas ações que são desenvolvidas com esse público, inclusive no Programa Pró-Escola, como também são discutidos os dados de escolarização do Município, da Rede Municipal e Estadual do ensino fundamental, analisando os locais onde os maiores percentuais de abandono e reprovação estão mais concentrados e apontando problemas e sugestões para serem encaminhadas. Também são convidados palestrantes, geralmente professores da Universidade Federal do Espírito Santo, para tratar de

temas ou assuntos que vão surgindo nas reuniões, como forma de potencializar as reuniões para um melhor encaminhamento. Apesar de serem as reuniões abertas a qualquer pessoa, necessita de uma maior participação dos professores que estão atuando na sala de aula, os quais devido à carga horária de trabalho, estão impossibilitados de participar.

Ao pensar sobre ações relacionadas ao público criança e adolescente, é impossível não tratar das questões relacionadas à educação escolar. A intervenção em Rede é imprescindível para atuar junto ao público encaminhado para o Programa Pró-Escola, visto que a escola sozinha não é capaz de combater a evasão, o abandono e a reprovação, devido à complexidade do fenômeno. Para tanto, é importante considerar as políticas públicas envolvidas com essa questão, trabalhando de forma intersetorial.

#### 3.4.3.1 A atuação do Juizado da Infância e da Juventude na defesa dos direitos da criança e do adolescente

Para compreender a atuação do Juizado da Infância e da Juventude, é necessário reportar-se ao processo histórico e ideológico da construção da legislação de proteção à infância e à juventude.

Dessa forma, Custódio (2008) informa que a doutrina jurídica da situação irregular das crianças e adolescentes tem raízes históricas que remontam ao início do século XIX. No ambiente jurídico, foi editado o Código de Menores, em 1927, o qual organizou as leis que então permaneciam sobre assistência e proteção aos menores. Posteriormente, foi reestruturado com uma nova edição, com a aprovação da Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, a qual que estabeleceu um outro Código de Menores, que determinou a doutrina da situação irregular.

Custódio (2008) afirma que a teoria jurídica do direito do menor desempenhava papel especial na ressignificação da realidade, pois transformava a criança pobre em “menor em situação de risco”, responsável individual pela sua condição de irregularidade, numa tentativa de isentar as críticas ao sistema econômico e à desigualdade social. Nesse contexto, a irregularidade era imaginada com base em preconceitos e estereótipos, restando, depois, aos agentes do Estado enquadrar o público perfeito a essa condição.

Na década de 1980, com o processo de democratização, os movimentos sociais assumiam o papel de protagonistas na produção de alternativas ao modelo imposto. O discurso produzido pelo Estado autoritário recebia críticas e, portanto, a situação irregular das crianças e adolescentes pobres perdia adeptos, na mesma proporção em que a doutrina da proteção integral ganhava novos aliados (CUSTÓDIO, 2008).

A Constituição da República Federativa do Brasil e suas garantias democráticas firmaram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente, relacionado com a teoria da proteção integral, que provocou um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos os planos, programas, projetos, ações e atitudes por parte do Estado, os quais se reproduziram no contexto sócio-histórico, brasileiro, em colaboração com a sociedade civil, (CUSTÓDIO, 2008).

Andrade (2010) declara que, com a elaboração e sancionamento do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990, foi introduzida uma concepção de proteção integral direcionada às crianças e aos adolescentes. Foram reconhecidos os direitos das crianças e adolescentes e sua condição particular de desenvolvimento bem como a necessidade de serem considerados prioridade absoluta na agenda das políticas públicas, substituindo o caráter assistencialista, corretivo e repressivo das ações socioeducativas.

Custódio (2008), afirma que, sob o aspecto da doutrina da proteção integral, reunir um conjunto de valores, conceitos, regras, articulação de sistemas e legitimidade junto à comunidade científica apresentou poucas relações com o modelo do Direito do Menor, pois as teorias estão constituídas por métodos e problemas científicos radicalmente diferenciados. Daí se poder afirmar que a contraposição dialética das duas doutrinas produziu uma verdadeira teoria, capaz de ser aferida por meio de métodos, técnicas e procedimentos científicos. A teoria da proteção integral à criança e ao adolescente conjugou as necessidades sociais com determinado momento histórico, envolvendo a mudança de valores, princípios, regras, e, nesse contexto, convivem com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente.

O reconhecimento dos direitos fundamentais da criança e do adolescente trouxe consigo o princípio da universalização, segundo o qual os direitos são passíveis de reivindicação e efetivação para todas as crianças e adolescentes. No entanto, em relação aos direitos sociais que dependem de uma prestação positiva por parte do Estado, também se exige uma postura pró-ativa dos beneficiários nos processos de reivindicação e construção de políticas públicas. Isso configura que o Direito da Criança e do Adolescente encontra seu caráter jurídico-garantista, segundo o qual a efetivação dos direitos fundamentais é de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado para que os direitos sejam transformados em realidade (CUSTÓDIO, 2008).

Digiácomo e Digiácomo (2013) atentam para o fato de o art. 5º do ECA impõe a todos o dever de velar pelos direitos assegurados a crianças e adolescentes, auxiliando no combate a todas as

formas de violência, negligência ou opressão. A defesa dos direitos infanto-juvenis, na forma da lei, deve ser proporcionada tanto pelos seus pais ou responsável legal quanto por qualquer cidadão. Existem, no entanto, órgãos oficiais que possuem tal incumbência de forma mais específica, como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares e o Ministério Público. Ainda sobre a matéria, Digiácomo e Digiácomo (2013) citam o Decreto nº 6.230, de 11 de outubro de 2007, que estabelece o compromisso pela redução da violência contra crianças e adolescentes, com vista à implementação de ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, por parte da União, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente, e dá outras providências. Os autores citam também o Decreto nº 6.231 de 11 de outubro de 2007, que institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Cruz e Hillesheim (2005) afirmam que, embora o ECA incorpore uma série de questionamentos em relação às políticas sociais para a infância, ainda perdura uma noção compensatória em relação às crianças e adolescentes pobres, que são compreendidos como carentes e em situação de risco. Os fins de proteção da lei parecem estar sendo exercidos por meio do controle social, apenas quando há visibilidade. Embora dirigido a todas as crianças, apenas as crianças pobres vítimas de maus-tratos e negligência familiar é que chegam ao conselho tutelar, o que se conclui que a inexistência de carência material não dá visibilidade a essa questão.

Custódio (2008) relata que o Direito da Criança e do Adolescente encontra fundamentação jurídica na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, na Constituição da República Federativa do Brasil, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas convenções internacionais de proteção aos direitos humanos. O Estatuto define a criação de varas especializadas da Justiça da Infância e Juventude no seu art. 145, dispondo que cabe ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade de acordo com o número de habitantes.

Teixeira (2010, p. 11) relata que o Juizado representa o Poder Judiciário, em nome do Estado, e desenvolve atos jurisdicionais, atuando nos processos que envolvem os direitos da criança e do adolescente em relação a situação de risco, de ameaça ou nas questões de adolescentes infratores, aplicando-lhe as medidas legais, de acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente. Assim dispõe o art. 146 do ECA: “A autoridade a que se refere esta Lei é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local”.

Digiácomo, Digiácomo (2013) observam que a Justiça da Infância e da Juventude não mais pode atuar no mesmo modelo do que fazia a Justiça de Menores, que se limitava à aplicação de

medidas sem aplicabilidade, e a crianças e adolescentes cujos direitos já se encontravam totalmente violados, num contexto social com problemas decorrentes da falta de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente e suas famílias. O ECA deixa claro que qualquer ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, que seja resultado da negligência do poder público, deve ser comunicada oficialmente pela autoridade judiciária ao Ministério Público, de modo que sejam tomadas as medidas administrativas e judiciais, caso necessário, destinadas a solucionar o problema existente. O art. 148 trata da competência da Justiça da Infância e da Juventude.

A Constituição Federal reconheceu a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, protegidos atualmente pelo Sistema de Proteção Integral. Portanto, o corpo normativo que integra o sistema então vigente é norteado, entre outros, pelos Princípios da Absoluta Prioridade e do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente, levando em consideração os fins sociais, as exigências do bem comum, os direitos individuais e coletivos, e a condição da criança enquanto ser em desenvolvimento. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para aferir todas as ações individuais ou coletivas que tenham por objeto interesses infanto-juvenis, inclusive quando o agente violador é o próprio Poder Público (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Vale registrar que os casos que se enquadram nas atribuições do Conselho Tutelar, a rigor, devem ser por este solucionados, não havendo necessidade de seu encaminhamento à Justiça da Infância e da Juventude. É evidente que o Poder Judiciário pode ser acionado, porém o mais correto é fazer com que o Conselho Tutelar tenha uma atuação resolutiva quando de suas intervenções, como autoridade pública (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

A competência normativa da Justiça da Infância e da Juventude está restrita às hipóteses relacionadas no art. 149 do ECA, posto que não cabe à autoridade judiciária legislar e, muito menos, decidir de forma contrária à lei e à Constituição Federal (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Dessa maneira, fora das hipóteses restritas ao art. 149, o Juiz da Infância e da Juventude não tem competência para expedição de portarias e alvarás, e qualquer ato judicial que extrapole os referidos parâmetros legais será nulo de pleno direito. Importante ressaltar que, mesmo nas hipóteses em que a lei confere à Justiça da Infância e da Juventude a competência para expedir portarias e alvarás, a atividade jurisdicional deve ser exercida com a estrita observação de determinadas regras e parâmetros, sob pena de nulidade do ato respectivo (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

As únicas hipóteses que admitem a regulamentação judicial via portaria são aquelas expressamente relacionadas no inciso I e II do art. 149, não tendo a autoridade judiciária competência para abranger situações ali não contempladas. Caso não exista uma portaria restringindo o acesso de crianças ou adolescentes desacompanhados de seus pais ou responsáveis ao local, esse acesso deve ser permitido, ressalvadas as demais vedações legais, como as previstas nos arts. 75 e 80 do ECA. A Seção III do ECA, arts. 150 e 151, trata dos serviços auxiliares da Justiça da Infância e da Juventude (DIGIÁCOMO, DIGIÁCOMO, 2013).

Para Digiácomo e Digiácomo (2013), o ideal é que cada Juízo da Infância e da Juventude tenha à sua disposição, para uma intervenção imediata, uma equipe interprofissional ou interdisciplinar, composta, no mínimo, de um pedagogo, um psicólogo e um assistente social, que devem analisar os casos de forma conjunta e apresentar ao Juízo suas conclusões, em que sejam apontadas as alternativas para efetiva solução de problema, sob o ponto de vista técnico.

As avaliações interprofissionais realizadas pela equipe técnica a serviço da Justiça da Infância e da Juventude se assemelham às “perícias” previstas pelas leis processuais, porém com um objetivo mais abrangente, estando comprometidas com a “proteção integral” infanto-juvenil. Entretanto, por um lado, a autoridade judiciária não está obrigada a acatar as sugestões e as conclusões da equipe interdisciplinar. Por outro lado, não poderá o Juiz intervir no trabalho da equipe técnica. Ainda sobre a matéria, faz-se necessário registrar a instituição da regulamentação da escuta psicológica de crianças e adolescentes envolvidos em situação de violência, na “rede de proteção” (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Diante do exposto, o Poder Judiciário tem um papel imprescindível na materialização dos direitos, relacionados à proteção da criança e do adolescente, com uma ação compartilhada com toda uma Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente.

Na entrevista não estruturada com a Juíza Hermínia Azoury, que atuava no Juizado da Vara Criminal na época da implantação do Programa e também no segundo momento, com o relançamento em 2009, ela relata a sua trajetória no Pró-Escola e defende o papel da educação no contexto social de emancipação, em que os professores precisam ser valorizados. A questão atual observada por ela é que os parlamentares estão muito preocupados em criar leis para agradar o povo e se esquecem de fazer valer as que já existem.

No Programa Pró-Escola, o Judiciário é o protagonista no processo de Judicialização, pois as ações do Programa, como a convocação dos pais dos alunos infrequentes para participação das audiências, que têm o intuito de orientar a família sobre os prejuízos da infrequência escolar

para o aluno e para a sociedade, embasadas nos documentos legais, ficam sob a responsabilidade dessa Instituição que, com os demais atores, viabiliza o acesso da sociedade civil à Justiça. Dessa forma, o Judiciário se transforma num verdadeiro instrumento para a reinvidicação do Poder Público na concretização dos direitos constitucionais.

#### 3.4.3.2 A atuação do Conselho Tutelar na defesa dos direitos da criança e do adolescente

O Conselho Tutelar é o guardião dos direitos das crianças e dos adolescentes, fruto de uma concepção democrática, tendo o papel fundamental de contribuir para a efetivação do direito à educação.

Nascimento e Sheinvar (2007) definem o Conselho Tutelar como uma entidade pública instituída pela Lei nº 8.069, de 1990 – ECA. É um órgão municipal composto por cinco conselheiros indicados pela sociedade civil organizada e eleitos pelo voto popular, que é vinculado aos movimentos sociais que participam da luta pelos direitos da criança e do adolescente e que juridicamente, não é subordinado ao Poder Executivo ou Judiciário. Frizzo e Sarriera (2005) destacam que, antes de sua criação, o sistema de justiça era acionado para resolver questões sociais e econômicas, oferecendo respostas insatisfatórias, com medidas restritas à institucionalização.

Fernandes (2009), ao analisar o art. 131 do ECA, que dispõe que o “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 2013b, p. 83), explica que a característica de órgão permanente que esse dispositivo dá ao Conselho Tutelar significa que, uma vez criado, o Conselho não poderá ser dissolvido nem contar com menos de cinco membros, número que pode ser ampliado conforme a necessidade do Município, mas nunca diminuído; a característica de autônomo se explica por não ser ele vinculado a nenhuma esfera de poder, ou seja, ao poder legislativo, executivo e judiciário. As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas por autoridade judiciária a pedido do interesse legítimo; a despeito de trabalhar em função de uma lei, não é jurisdicional.

Sendo assim, Fernandes (2009) afirma que o art. 131 do ECA deixou claro que o Conselho Tutelar é uma maneira que o Estado encontrou de passar parte de suas responsabilidades sociais e evitar certas cobranças por parte da sociedade, que recorre ao Conselho Tutelar para que ele torne efetivador desses direitos.

Digiácomo e Digiácomo (2013, p. 218) salientam que, além das atribuições relacionadas no art. 136, do ECA, o Conselho Tutelar tem ainda a incumbência de fiscalizar as entidades de atendimento e verificar as irregularidades aí encontradas para apuração de infração administrativa em favor das normas de proteção à criança e ao adolescente, no sentido de sua proteção integral. Os autores destacam ainda que, para que o “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e Adolescente” seja alcançado, o Conselho Tutelar deverá buscar a intervenção de outros órgãos e serviços públicos junto à “rede municipal de proteção à criança e ao adolescente”, que todo o município tem o dever de instituir, encaminhando a criança e o adolescente aos programas e serviços adequados às suas necessidades.

A despeito de ter o Conselho Tutelar a atribuição de encaminhar crianças e adolescentes em situação de risco para entidades de acolhimento institucional, tal procedimento deve ser realizado com cautela ou formalidade, e em caso de vitimação. Deve ser efetuado em situações extremas, pois a regra é que o atendimento da criança e do adolescente seja no seio de sua família. Caso constate a necessidade de afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar, o Conselho Tutelar deve encaminhar o caso para análise da autoridade judiciária, o Ministério Público, para a finalidade da destituição da tutela ou guarda, verificando a possibilidade de apenas o agressor da moradia comum ser afastado, conforme disposto no art. 130 do ECA (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Na legislação, o Conselho Tutelar tem o poder e o dever de, por seus meios, buscar a efetivação de suas decisões para requisitar serviços públicos diversos, quando inexistente a estrutura do serviço ou programa, ou quando, por qualquer razão, esse serviço deixar de prestar o devido atendimento. O Conselho Tutelar poderá, de forma coercitiva, obrigar os seus destinatários, seja pessoas físicas, pessoas jurídicas, seja o Poder Público, a efetivar tais decisões, observando, no entanto, que os instrumentos da requisição de serviços deverão ser utilizados em último caso, uma vez que os serviços públicos devem estar estruturados e adequados ao atendimento às crianças e aos adolescentes, razão pela qual as instituições devem fazer isso de forma espontânea (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

Digiácomo e Digiácomo (2013, p. 209) observam que o Conselho Tutelar, como o Ministério Público, é legitimado para deflagrar, via representação endereçada diretamente pelo órgão ao Juiz da Infância e Juventude, procedimento para apuração de contravenção administrativa, sem necessidade de acionar o Ministério Público para esse objetivo. Portanto, a ideia básica da criação do Conselho Tutelar é a “desjudicialização” do atendimento prestado à criança e ao adolescente, não necessitando do “aval” da autoridade judiciária para agir ou fazer valer suas

decisões, na forma do art. 136, inciso III do ECA, podendo inclusive promover a execução dessas decisões.

Moraes (2014) explicita que o Conselho Tutelar integrado à rede de serviços municipais é o elemento mais próximo das políticas públicas em sua execução cotidiana, trabalhando diretamente com todas as instituições e serviços de atendimento à criança e ao adolescente, das unidades básicas de saúde aos hospitais, da escola aos serviços de suporte a ela, dos centros de referência em assistência social às instituições de acolhimento institucional, etc.

Digiácomo (2008, p. 216) ressalta que, com o fato de caber ao Conselho Tutelar, conforme dispõe o art. 136, inciso IX, do ECA, “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, com a interlocução com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local, será possível articular ações entre a educação e outros setores da administração, capazes de fornecer aos educandos e educadores melhores condições de ensino e aprendizagem.

Nascimento e Scheinvar (2007), ao se deterem no modo de funcionamento dos Conselhos Tutelares, destacam, entre outras questões, a quase ausência das ações reivindicatórias de políticas públicas, que podem funcionar como um mecanismo de pressão da sociedade civil, na medida em que o Conselho Tutelar é um receptor de denúncias de violações de direitos. A diferença entre um departamento da esfera executiva e o Conselho Tutelar está na sua condição reivindicatória de serviços, garantias e condições de vida que os órgãos públicos não estão oferecendo.

Os autores acima citados têm constatado que os conselheiros implicados em suas tarefas cotidianas de atendimento à população, trabalhando em regime de urgência para solucionar os casos do dia a dia, carecem de tempo para práticas reivindicatórias. Dessa maneira, poucas vezes estabelecem parcerias com o Conselho de Direitos do Município, ou ainda, com os movimentos da sociedade civil, de modo a transformar o cenário de violação de direitos.

Frizzo e Sarriera (2005) enfatizam que, na rede social da infância, o Conselho Tutelar cumpre um papel paradigmático: seu lugar dentro da rede social é de articular todos os recursos formais e informais na atenção à infância de toda uma comunidade, providenciando para que os ambientes sociais em que os jovens transitam sejam adequados ao seu desenvolvimento sadio. Isso torna a tarefa do Conselho Tutelar bastante complexa, pois, a despeito de ser um órgão público administrativo, seu objetivo é zelar pelos direitos das crianças e adolescentes. Um dos

problemas mais sérios enfrentados pelos Conselhos e pelos conselheiros em ação é a necessidade constante de capacitação em várias áreas, para qualificar cada vez mais seu trabalho.

Souza, Teixeira e Silva (2003) defendem que cabe ao poder público, que tem a atribuição da justiça social, responsabilizar-se pela formação do conselheiro de forma continuada, numa perspectiva política crítica e atualizada dos mecanismos e contextos da escola, considerando a parcela da população mais excluída dos direitos sociais. Concomitantemente a todo esse processo, é necessário que as prerrogativas do ECA sejam amplamente divulgadas nas diversas instituições da sociedade, como nos movimentos populares, nas universidades e faculdades, na televisão, nos jornais, entre outras.

É importante ressaltar que, como o Conselho Tutelar faz parte de uma rede social comprometida com direitos, necessita, portanto, do amparo de políticas públicas. Com relação à educação, o que é visto é que as políticas públicas não têm dado conta de garantir os direitos previstos na Legislação, ou que essas tais políticas são “eficazes” apenas quando se trata de apresentar índices educacionais compatíveis com o que se esperaria de uma escola de qualidade (SOUZA, TEIXEIRA e SILVA, 2003, p.81).

O Conselho Tutelar, enquanto importante instrumento na defesa dos direitos da criança e do adolescente, tem seu papel e compromisso, que muitas vezes são desviados para as questões pontuais do dia a dia, que o afastam da sua principal função de mobilização e participação ativa dos movimentos sociais que envolvem as políticas mais amplas tendo como foco a prevenção, contribuindo para a transformação da sociedade.

Na próxima subseção, tratamos sobre a atuação do Conselho Tutelar no Programa Pró-Escola do Município da Serra.

#### 3.4.3.3 A atuação do Conselho Tutelar no Programa Pró-Escola

Ao prever as responsabilidades dos diretores escolares em encaminhar os educandos que apresentarem elevadas taxas de reprovação e infrequência escolar para o Conselho Tutelar, o ECA colabora para minimizar essas questões, conforme disposto no seu art. 56: “Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: [...] II – reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III – elevados níveis de repetência (BRASIL, 2013b, p. 43-44)”.

Para a concretização desta pesquisa, os Conselhos Tutelares foram pesquisados, com a apresentação de documentos e/ou entrevistas não estruturadas referentes à sua participação no Programa Pró-Escola, conforme previsto na Portaria 02/2010, no art. 4º, que determina que os dados dos alunos infrequentes deverão ser obrigatoriamente encaminhados ao Conselho Tutelar e à Secretaria de Educação (SERRA, 2010). O Conselho Tutelar aparece, assim, pela primeira vez, de forma explícita, no Programa Pró-Escola, como uma importante entidade na defesa do direito ao acesso e à permanência escolar da criança e do adolescente no Município da Serra.

O Município da Serra apresenta 4 Conselhos Tutelares, divididos em 4 regiões (Laranjeiras, Carapina, Jacaraípe e Serra), para uma população de aproximadamente 476 mil habitantes (IBGE, 2014). O Documento *Guia de orientações processo de escolha em data unificada dos membros dos Conselhos Tutelares*, pautado na Resolução nº 113 da CONANDA dispõe no capítulo I, art. 3º, sobre a criação e manutenção dos Conselhos Tutelares: §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 (BRASIL, 2015, p.29).

Em consonância com a Lei Federal nº 8.069/1990, no Município da Serra os dados dos alunos infrequentes são encaminhados para o Conselho Tutelar depois de esgotados todos os recursos na Unidade de Ensino, devendo-se seguir as seguintes orientações gerais: proceder à localização do aluno; tentar, por todos os meios, fazer com que o aluno retorne para a escola, durante um prazo de, no máximo, duas semanas, aplicando à escola e compromissando os pais para que promovam o devido acompanhamento escolar; obtendo êxito, conselheiro registra na ficha, devolve à escola e arquiva cópia; quando ocorre o não cumprimento das medidas ou não localização do aluno, o conselheiro encaminha a ficha ao Ministério Público, comunica, por escrito, à escola e permanece com uma cópia, em que, posteriormente, registrará os resultados obtidos pelo Ministério Público.

Uma situação que nos chamou a atenção foi o fato de um dos Conselhos Tutelares promover “Audiências Públicas” na sua região desde 2010, duas vezes ao ano, para possibilitar uma mobilização em relação ao abandono, à evasão e à reprovação escolar, o que demonstra que, em meio a tantas questões problemáticas que envolvem as crianças e adolescentes do Município da Serra, ainda é possível promover movimentos sociais na luta pelos direitos da criança e do adolescente.

Essas audiências que são promovidas são importantes para que os resultados tenham um alcance maior, não se tratando apenas de situações pontuais. Porém, ao se tratar de um Município com

grandes diversidades sociais, a quantidade de duas audiências por ano promovida por um Conselho Tutelar é insuficiente. É necessário, pois de uma maior unificação com as ações dos demais CTs, respeitando-se as singularidades de cada região do Município e promovendo-se um número maior de audiências por ano, e uma unificação com as ações do Programa Pró-Escola, visto que o abandono escolar no Município não foi totalmente eliminado, a julgar pelos dados de abandono escolar no ensino fundamental, de 1,1% em 2014, representando 469 alunos (INEP, 2015), sem considerar os dados do ensino médio e as crianças e adolescentes que ainda se encontram fora da escola, situação em que o CT também tem sua responsabilidade no Município. Com essas ações envolvendo outros movimentos das políticas públicas, com a participação da sociedade civil, outras questões poderão ser amenizadas, como as sucessivas reprovações, distorção idade-série, etc., promovendo-se uma maior permanência dos alunos na escola, o que se reflete na sociedade de forma a atenuar a exclusão social.

Essa prática de mobilização social por parte do Conselho Tutelar é uma forma promover a inserção das populações no contexto da participação popular, numa concepção gramsciniana, visto que o CT é formado por pessoas eleitas pela sociedade civil que, na militância, se transformam em intelectuais orgânicos. Gramsci (1982) afirma:

Uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é a sua luta pela assimilação e pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais (GRAMSCI, 1982, p. 9).

Nessa direção, para Gramsci, as pessoas que compõem o CT são intelectuais que se identificam com a classe que representam, devido a seu papel de assegurar a hegemonia social e cultural. Dessa forma, essas pessoas têm a possibilidade de mobilizar as classes populares para um projeto emancipador e atuante no contexto social em que estão inseridas.

Para observarmos a atuação do CT no Programa Pró-Escola da Serra, realizamos entrevistas não estruturadas com os conselheiros tutelares que relataram algumas dificuldades apresentadas para o encaminhamento dos casos de alunos faltosos, como as seguintes:

[...] o difícil acesso aos bairros em que não chegam as correspondências encaminhadas pela SEDU via agências dos correios[...]; [...] as dificuldades de unir as diversas Instituições nas ações específicas do combate à evasão e reprovação escolar no Município [...]; [...] as comunicações tardias das escolas, impossibilitando as intervenções [...]; [...] regimentos que não envolvem a participação dos alunos e da comunidade que causam transtornos à frequência escolar [...]; [...] as informações da família e da escola são muitas vezes precárias, dificultando a resolução de problemas em tempo hábil, provocando a exclusão do aluno da Instituição e conseqüentemente da sociedade [...] (Entrevistas concedidas, Serra, 2015).

Também podemos mencionar algumas ações das Instituições de ensino em relação à permanência escolar, como destacam os depoimentos dados por diretoras de escolas na reportagem a seguir:

“Nós fazemos um resgate desses alunos, envolvendo nosso Conselho de Escola, fomos visitar os alunos que estavam faltando aulas para conhecer de perto a realidade de cada um. Trazê-los de volta à escola é um desafio, mas estamos em um trabalho de conscientização também com as famílias”, disse a diretora da Escola de Ensino Fundamental (EMEF) Ismênio de Almeida Vidigal, Regina Lúcia.

Já na EMEF Divinópolis, a tática de sucesso para diminuir a evasão escolar foi promover entrevistas individuais com os pais e alunos. “As famílias dos alunos faltosos foram chamadas individualmente. Conversamos, em separado também com os alunos. Muitos elegeram motivos sociais, dizem que precisam trabalhar para ajudar as famílias. Nosso trabalho é orientá-los”, ressaltou a diretora da escola, Marluzi Andrade Nascimento (EVASÃO..., 2009)

Portanto, percebemos que as Instituições Escolares também movimentam a comunidade em relação a essa questão, estabelecendo uma parceria, trabalhando de forma integrada com o intuito de garantir o direito da criança à educação escolar.

O Conselho Tutelar tem um papel imprescindível, em se tratando de sua função prevista no ECA e nas ações da Portaria 02/2010 do Programa Pró-Escola.

### **3.4.5 Direito à educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96**

Após a CF de 1988, foi constituído grupo de trabalho no Congresso para ampla discussão de uma nova LDB. O projeto de lei teve ampla participação social, porém as condições políticas colocadas em meados dos anos de 1990 eram contrárias, em muitos casos, ao movimento de 1988. Em uma manobra legislativa, o projeto popular foi substituído pelo projeto governamental, denominado “Substitutivo Darcy Ribeiro”, aprovado pela maioria em 20 de dezembro de 1996.

Saviani (2011) afirma que a LDB 9394/96 antes de ser aprovada, já estava sendo regulamentada, havendo muitas divergências entre os educadores e o Governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democracia Brasileiro (PSDB), cuja orientação política não contemplava as reivindicações da sociedade. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, abriu-se a expectativa de uma nova fase para a educação, que também foi frustrada com a manutenção da orientação política do governo anterior, não havendo uma ruptura com a política da área da educação, tendo sido apenas tomadas algumas novas medidas.

Conforme Oliveira (2007), a LDB toma como referência o texto da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente para explicitar o direito à educação, não

apresentando, em relação a esses documentos, alterações significativas. No entanto, cabe ressaltar algumas nuances. Uma primeira alteração foi redigida na seguinte disposição:

**Art. 2º** A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2014a, p. 9).

O artigo acima é a repetição do Art. 205 da Constituição Federal, com a inversão da ordem da família e do Estado no dever de educar. A inversão dos termos suscita um debate de disputa de significados, historicamente muito definidos entre si (OLIVEIRA, 2007).

O art. 3º, inciso I, da LDB refere-se, especificamente, à igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. A formulação desse princípio já pressupõe certa ampliação do direito à educação, por não se delimitar apenas ao acesso, mas por se estender também à permanência do aluno na escola. Essa ampliação do direito decorre do contexto da educação brasileira, em que existe um número significativo de crianças e jovens fora da escola, não apenas devido à dificuldade de acesso, mas, principalmente, pela exclusão de um grande número de alunos, o que impossibilita a efetivação desse direito (PEREIRA; TEIXEIRA, 2007).

Os incisos V, VII, VIII do art. 4º da LDB, sem alteração pela Lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013, que incluiu todas as etapas da educação básica, repetem os incisos V, VI e VII do art. 208 da Constituição Federal, em relação ao acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta do ensino regular noturno, adequado às condições do educando e o atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte e assistência à saúde (OLIVEIRA, 2007).

Nos incisos VII e IX do art. 4º da LDB, há dois acréscimos que não constam na Constituição, pois, no inciso VII, explicita-se o dever da oferta de ensino regular para jovens e adultos, com características adequadas, bem como as condições de acesso e permanência aos que forem trabalhadores, tratando-se de um mecanismo democratizador, mas que necessita de adequada regulamentação. O inciso IX detalha o inciso VII do art. 206 da Constituição “garantia de padrão de qualidade”, “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 2014a). Atualmente, essa garantia é interpretada com a operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (OLIVEIRA, 2007).

A alteração da LDB nº 9.394/1996 feita pela Lei Federal nº 10.287, de 20 de setembro de 2001, foi em decorrência do Programa Pró-Escola, que foi implantado no Município da Serra em

1998, e que prescreve que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao Juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos educandos que representam faltas acima do cinquenta por cento permitidos em Lei.

No projeto de Lei nº 1.910/1999 que foi apresentado na Câmara Federal e que resultou na Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001, a deputada Miriam Reid apresenta o seguinte depoimento:

Por acreditar que os programas de combate à evasão e reprovação escolar devem considerar os fatores intra e extraescolares e, pelo significativo resultado obtido pela feliz e bem-sucedida experiência do Município da Serra –ES, que apresentei Projeto de Lei (nº 1.910/99), alterando a Lei nº 9.394, de 1996, que “estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, nele incluindo, dentre os encargos dos estabelecimentos de ensino a obrigatoriedade de notificação – ao final de cada bimestre, da relação nominal dos alunos que apresentarem 25% de faltas não justificadas – ao Conselho Tutelar e ao Juiz da respectiva comarca onde estiver localizada a instituição de ensino (REID, 2000, p. 7).

A deputada explana as ações do Programa Pró-Escola no Município da Serra e conclui dizendo que espera que esse exemplo sirva para outros Municípios, acentuando os relevantes serviços prestados pelo Judiciário, quando encontra receptividade com o Poder Executivo. Por quê? “Porque o poder de agir é do executivo e o poder de fiscalizar – no caso específico os pais ou responsáveis legais por estudantes faltosos das salas de aula – é exclusivo do Judiciário” (REID, 2000, p.16).

No jornal *A Gazeta* na matéria “Projeto da Serra que pune pais vira modelo”, a ex-secretária Márcia Lamas faz a seguinte afirmação:

[...] o projeto de lei é da autoria da deputada Miriam Reid (PSB-RJ) que durante meses estudou o projeto da Serra “O grande mérito deste projeto foi diminuir a evasão escolar a custo zero para o Município. A deputada em sua cartilha que explica o programa, elogiou a iniciativa da Serra e nos convidou para a criação de uma Ong Nacional para o combate à evasão”, comemora. (PROJETO..., 2001, p. 15).

Esses relatos demonstram que a deputada Miriam Reid, ao apresentar na Câmara Federal o seu projeto de Lei, teve a preocupação de verificar, no cenário nacional, quais ações que estavam dando certo e poderiam ser colocados em prática em outros Municípios brasileiros, e o Programa Pró-Escola apresentava uma grande visibilidade no Município da Serra na redução dos índices de abandono, evasão e reprovação escolar naquele momento, possibilitando que as ações do Programa se transformassem em uma Lei Federal.

### **3.4.6 Direito à Educação no Plano Nacional e Municipal de Educação**

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, está contemplado no art. 214 da Constituição Federal, que assim dispõe: “A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de

duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público” (BRASIL, 2013a). Também está disposto na LDB, Lei nº 9394/96, no art. 9º, que determina: “ A União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 2014b).

Fonseca (2013) afirma que o Planejamento Educacional do Brasil é um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. Contudo, um plano, além de constituir um instrumento técnico, traz implícita a direção política e ideológica de cada gestão; nesse caso, pode implicar a autonomia ou a submissão dos entes federados e, por conseguinte, da sociedade.

Conforme a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), a elaboração do Plano Nacional de Educação com vigência de 2014-2024 foi fruto de um intenso processo de construção democrática, mérito da capacidade de proposição da sociedade civil e dos parlamentares em incorporar, defender e colaborar para o aperfeiçoamento das propostas.

No art. 2º do PNE, incisos I a X, estão contempladas as diretrizes sobre o direito à educação nacional, como erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania; promoção dos princípios da gestão democrática; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica; estabelecimento de metas para aplicação de recursos na educação; valorização dos profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014b, p. 1-2).

Essas diretrizes contempladas no Plano Nacional de Educação somente serão cumpridas a partir do momento em que o acesso e a permanência escolar com igualdades de condições para todos os educandos forem realmente efetivados, e, nesse processo, o Programa Pró-Escola no Município da Serra tem seu papel e compromisso.

Entre as metas do Plano Municipal de Educação da Serra (PMES), Lei nº 4.432, de 4 de novembro de 2015, está a meta 2, que trata da universalização do ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantia de que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência desse PMES. Para o cumprimento dessa meta, foram elencadas as seguintes estratégias: a participação das discussões para elaboração junto ao MEC da proposta de direitos e objetivos de aprendizagem; a criação de mecanismos para o acompanhamento individualizado; o fortalecimento do

acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência escolar; a intensificação da busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com outros órgãos de assistência; o desenvolvimento de tecnologias pedagógicas articulando a escola e o ambiente comunitário (SERRA, 2015).

Entre outras estratégias da meta 2 do PMES estão a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar; a promoção de ações que viabilizem a participação efetiva dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos; a priorização do atendimento das populações do campo e das comunidades tradicionais do Ensino Fundamental; o desenvolvimento de formas alternativas de oferta do ensino fundamental para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante; o oferecimento e o incentivo às atividades extracurriculares aos estudantes; o desenvolvimento e o estímulo às habilidades esportivas nas escolas; a garantia às escolas municipais do ensino da Língua estrangeira como componente curricular nos anos iniciais do Ensino Fundamental; a promoção da revisão das orientações curriculares da Rede Municipal de Ensino, em conformidade com a base nacional comum, até o terceiro ano de vigência deste Plano (SERRA, 2015)

Ao analisar as estratégias da meta 2 do PMES, que visa à universalização do ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos, constatamos que as ações estão de acordo com o Programa Pró-Escola em relação ao acesso e permanência escolar. É o que se apresenta na estratégia 2.4):

fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como dos sujeitos em situação de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos (as) estudantes, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude; (SERRA, 2015).

A estratégia apresentada tem como objetivo fortalecer o acompanhamento do acesso e permanência escolar dos educandos mais vulneráveis socialmente, visto que são esses alunos que mais apresentam a possibilidade de evadir ou de abandonar a escola e, quando se busca a colaboração das famílias e das instituições de proteção à infância e à juventude, o Judiciário e o Ministério Público não estão isentos nesse movimento.

A meta 8 do PMES trata da ampliação da escolaridade da população que não teve acesso à escola na idade considerada certa, com o intuito de alcançar no mínimo 12 anos de estudo, priorizando a população do campo, e de igualar a escolarização média de negros e não negros, tendo como base o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística IBGE. Para alcançar essa meta,

estão previstas as seguintes estratégias: monitorar e avaliar as políticas de correção de fluxo; implementar política de educação de jovens e adultos, priorizando a modalidade presencial; garantir acesso gratuito aos certificados de ensino fundamental e médio; expandir as matrículas de educação profissional; promover parcerias com as áreas da saúde e assistência social; promover a busca de jovens fora da escola; realizar chamadas públicas para a Educação de jovens e adultos, articulando as políticas setoriais e intersetoriais e elaborar currículos diferenciados para o atendimento do público alvo (SERRA, 2015)

Observamos, nas estratégias da meta 8, que as ações apresentadas têm relação com o Programa Pró-Escola. Destaca-se a preocupação de priorizar os estudantes com rendimento escolar defasado, fora da escola e com defasagem idade-série, articulando as políticas setoriais e intersetoriais, com o intuito de garantir o acesso e a permanência escolar.

Elencamos a meta 2 e 8 pelo fato delas terem maior relação com o Programa estudado. Porém, ressaltamos, que, caso uma boa parte das metas sejam cumpridas, no decorrer desses dez anos de vigência do PMES, muitas questões relacionadas ao acesso e à permanência escolar serão amenizadas, contribuindo para uma educação menos excludente.

No PMES da Serra, a execução e o cumprimento das metas serão objeto de avaliação e monitoramento da Secretaria Municipal de Educação, do Fórum Municipal de Educação da Serra, da Comissão de Educação da Câmara Municipal da Serra e do Conselho Municipal de Educação da Serra. No período da vigência do PME, a cada dois anos serão realizados estudos, utilizando-se os dados e informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e os dados e informações oficiais produzidos no âmbito estadual e municipal (SERRA, 2015).

Conforme a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o controle social é o meio mais eficaz para o cumprimento tanto do PNE como da fundamental legitimação do direito à educação pública de qualidade, dependendo também da elaboração, revisão, aprovação e execução dos Planos Municipais e Estaduais de Educação.

#### **3.4.7 Direito à educação no Estado do Espírito Santo**

O direito à educação no Estado do Espírito Santo contempla toda a educação básica e suas diversas modalidades, considerando as legislações federais, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9.394/1996.

A Constituição Estadual do Espírito Santo de 1989, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 01/1990 a 99/2014, trata da educação enquanto direito de todos e dever do Estado, no Capítulo III Seção I, envolvendo os seguintes aspectos: a gratuidade dos quatro aos dezessete anos; o acesso ao ensino obrigatório como direito público subjetivo; o Ensino Fundamental obrigatório a partir dos sete anos; a atuação prioritária dos Municípios no Ensino Fundamental e pré-escola; o atendimento com suplementos de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; o ensino religioso interconfessional, de matrícula facultativa; a obrigatoriedade de Estado em oferecer ensino médio; a questão do financiamento da educação e o estabelecimento de Plano Estadual de Educação compatibilizado com os diagnósticos e necessidades apontadas nos Planos Municipais de Educação, respeitadas as normas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, e a garantia do caráter democrático na formulação da política do órgão colegiado responsável pela avaliação e pelo encaminhamento de questões fundamentais da educação estadual e municipal (ESPÍRITO SANTO, 1989).

Na Resolução, Lei nº 3.777, de 20 de outubro de 2014, Conselho Estadual de Educação que fixa as normas para a educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, é prevista a obrigatoriedade e a gratuidade nas instituições públicas de ensino, segundo o documento, a educação constitui direito de todos e dever do Estado, promovendo o desenvolvimento do educando para o exercício da cidadania, o prosseguimento dos estudos e o progresso no trabalho. No parágrafo único do art. 180, há um dispositivo que prevê que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, garantido a todos os brasileiros a partir dos seis anos de idade. O art. 182, parágrafo 1º, explicita que a oferta do ensino fundamental público é de responsabilidade dos Municípios e, também, do Estado, a quem cabe cooperar, técnica e financeiramente, para garantir a oferta obrigatória (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Em relação ao Ensino Fundamental, enquanto a Constituição Estadual de 1989 assegura o atendimento obrigatório a partir dos sete anos de idade, a Resolução de 2014 do Conselho Estadual, contempla o ensino a partir dos 6 seis anos de idade.

A concepção de educação como o direito público subjetivo constitui uma das bases do Programa Pró-Escola, sendo apresentadas na Constituição e na Resolução nº 3.777/2014 do Conselho de Educação do Estado do Espírito Santo. O art. 169, parágrafo único, da Constituição Estadual dispõe que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e o seu não-oferecimento, ou a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (ESPÍRITO SANTO, 1989, p. 43).

Portanto, a Constituição e a Resolução do Conselho de Educação do Estado do Espírito Santo contemplam o que prevê também a Portaria nº 02/2010, do Programa Pró-Escola, em relação ao acesso e à permanência escolar, pois todos esses documentos estão embasados na LDB e na Constituição Federal, baseando-se a Portaria também no ECA, para reforçar o dever do Estado na garantia do Ensino Fundamental gratuito e obrigatório.

### **3.4.8 Direito à educação nas legislações do Município da Serra/ES: entre o escrito e o feito**

Vamos tratar, nesta seção, sobre o direito à educação no Município da Serra, expresso na Lei Orgânica do Município da Serra, de 7 de julho de 2014, que contempla a educação infantil e fundamental, e na Portaria 02/2010, da Secretaria Municipal de Educação que contempla o ensino fundamental.

Na Lei Orgânica do Município, o direito à educação está garantido no Capítulo I: Da educação, cultura, desportos e lazer. Conforme dispõe o art. 196, o ensino será ministrado conforme previsto no art. 206 da Constituição Federal.

No art. 197 da Lei Orgânica Municipal, a educação é prevista como direito de todos e dever do Município e da família. É obrigatória e gratuita e será promovida pelo Município, concorrentemente com a União e o Estado, garantindo o acesso a todos em condições de igualdade, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria (SERRA, 2014).

O art. 198 desse documento legal assim dispõe: “O Município promoverá, prioritariamente, a educação pré-escolar e a fundamental, só podendo atuar em graus ulteriores quando estiverem plenamente atendidas as necessidades dessa educação nos limites do seu território” (SERRA, 2014).

O art. 199 da Lei Orgânica expõe os objetivos do ensino fundamental, que são: o acesso ao domínio da leitura, da escrita e do cálculo, bem como ao conhecimento geo-histórico e científico, produzido mediado pelos referenciais socioculturais do aluno, de modo que eles se tornem aptos a, progressivamente, compreender as leis que regem a natureza e as relações socioculturais, desenvolvendo as habilidades que favoreçam tanto a leitura crítica como a intervenção no mundo em que vive (SERRA, 2014).

No art. 202, a Lei Orgânica garante que o Município atenderá os educandos no ensino fundamental e na educação infantil, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A Lei Orgânica Municipal prevê, no art. 203, a transferência para a manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do disposto no art. 212 da Constituição Federal. No art. 206, §1º, relaciona algumas prescrições que o Sistema Municipal deverá seguir, como prioridade no ensino pré-escolar e fundamental; atendimento alimentar e sanitário aos alunos do Sistema; garantia de qualidade na unidade de oferta educacional; observância na localização e qualidade nas construções e manutenção das unidades escolares; valorização dos profissionais que atuam na educação e atendimento pedagógico às peculiaridades dos alunos das regiões rurais (SERRA, 2014).

Observamos que a Lei Orgânica do Município da Serra abrange o Programa Pró-Escola ao tratar sobre o acesso e a permanência escolar, prescrevendo algumas normas que o Sistema Municipal de Ensino deve seguir, para que esse objetivo seja atingido.

No Município da Serra, foram regulamentadas as ações previstas no Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar, Programa Pró-Escola, implantado em 1998, cujas normas foram fixadas na Portaria nº 02/2010, com vistas a promover o acesso e garantir a permanência dos educandos nas Unidades de Ensino.

São ações previstas no Programa: o professor deve comunicar ao pedagogo, em formulário próprio, o nome dos educandos que atingirem 4 faltas no mês sem justificativa; o pedagogo, de posse do nome dos educandos faltosos, imediatamente providenciará o contato com os responsáveis, registrando obrigatoriamente os procedimentos adotados; quando esgotados todos os recursos cabíveis, e o aluno atingir 25 faltas e não tiver voltado a frequentar com assiduidade a Unidade de Ensino, a direção escolar, juntamente com o Conselho de Escola, deverá, obrigatoriamente, encaminhar os dados do aluno ao Conselho Tutelar e à Secretaria de Educação para as providências cabíveis; a Secretaria Municipal de Educação ficará responsável pelo encaminhamento dos dados informados para os Juízes e Promotores de Justiça envolvidos no Programa; a Secretaria Municipal de Educação da Serra cruzará os dados informados com os dados enviados mensalmente aos educandos beneficiados no Programa Bolsa Família; trimestralmente com o Formulário de Rendimento do aluno; anualmente, com o Programa Bom na Escola, com o Censo Escolar e com a Síntese Anual. As informações prestadas objetivam certificar a fidedignidade das normas constantes na Portaria (SERRA, 2010).

Essas ações refletem a cultura organizacional da escola, ao utilizar Geertz (2008), que defende uma cultura significativa, podemos compreender melhor essa questão:

Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significação que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua

análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura de significado (GEERTZ, 2008, p.4).

Portanto, esses procedimentos são importantes para o funcionamento do Programa Pró-Escola nas instituições escolares, não de uma forma mecânica e burocratizante, mas como uma ação de organização do trabalho pedagógico com objetivos claros e definidos, como uma teia de significação.

Na Portaria nº 02/2010, também estão presentes ações preventivas que o diretor escolar, bem como professores, coordenadores e pedagogos devem desenvolver na Unidade Escolar, visando garantir o acesso, a permanência e o sucesso do educando na Unidade de Ensino Fundamental. Entre essas ações, estão a divulgação dessa Portaria, reuniões, palestras, encaminhamentos de correspondência sobre as faltas registradas, telefonemas para os responsáveis conviventes ou não com seus filhos, relatórios das ações visando ao acompanhamento de resultados e outras ações, desde que previstas no Projeto Político Pedagógico da Unidade de Ensino Fundamental (SERRA, 2010).

A Portaria nº 02/2010, ao ser materializada, torna legítima a atuação do Programa Pró-Escola no Município da Serra, enquanto política pública do Estado do Espírito Santo, que envolve a sociedade civil e as instituições como o Judiciário, o Ministério Público, Conselhos Tutelares, a Secretaria de Educação e Unidades de Ensino, tendo o intuito de combater a evasão e reprovação escolar, com uma proposta de garantir o direito à educação numa perspectiva de resgate da cidadania das populações excluídas socialmente.

Entre o escrito e o feito na Lei Orgânica Municipal e na Portaria 02/2010, a educação do Município da Serra tem ampliado as suas ações em relação ao acesso e à permanência escolar; porém, ainda há muito a ser feito. Um fato a destacar é o acesso com condições de igualdade para todos, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal e no Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar, normatizado na Portaria nº 02/2010.

Nesse sentido, percebemos a necessidade de uma maior parceria com a União e a Rede Estadual, conforme está previsto na Lei Orgânica do Município, no art. 205: “A Educação Municipal será assegurada mediante a integração da União, do Estado e do Município, atendendo aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual [...]” (SERRA, 2014). Essas ações integradas para a garantia do direito à educação embasado na Constituição Federal necessitam ser potencializadas em consonância com outras políticas públicas comprometidas com uma sociedade menos excludente, engajadas com o acesso e a

permanência escolar com condições de igualdade para todos os educandos do Município da Serra.

#### 4 JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo inicia as construções teóricas com o estudo da judicialização da política e da educação, que se apresentaram de forma integrada no contexto brasileiro. Aborda aqui também, a atuação do Ministério Público, no contexto brasileiro, enquanto função essencial à função jurisdicional do Estado, e as novas atribuições na defesa do direito social da educação, no Programa Pró-Escola.

Conforme Barroso (2012, p.24), a judicialização

[...] significa que algumas questões de larga repercussão política estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral.

Para Barroso (2012), a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e na forma de participação política da sociedade. Esse fenômeno tem causas múltiplas, como a redemocratização do país com a promulgação da Constituição de 1988; a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras questões que antes eram deixadas para o poder executivo e para a legislação ordinária, e o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, em que qualquer questão política relevante pode ser alçada ao Supremo Tribunal Federal.

O desenvolvimento da judicialização da política no Brasil a partir do controle de constitucionalidade das leis, consagrado pela Constituição de 1988, que implicou substanciais modificações na condução da função jurisdicional, o reconhecimento dos direitos e a crescente tomada de consciência por parte de vários grupos sociais de que o Poder Judiciário pode servir como instrumento para a tutela dos seus direitos redimensionaram os horizontes da atuação daquele poder e ampliaram a repercussão das suas decisões no âmbito político (FERNANDES, 2012). Conforme Vianna et al. (1999, p. 9),

[...] o Judiciário, antes um poder periférico, encapsulado em uma lógica com pretensões autopoieticas inacessíveis aos leigos, distantes das preocupações da agenda política e dos atores sociais, se mostra uma instituição central à democracia brasileira no que diz respeito à sua intervenção no âmbito social.

Vianna et al. (1999, p.150) ressaltam ainda que, na sociedade brasileira, marcada pelo capitalismo retardatário e pela democracia política incipiente, a presença do direito e suas instituições é a expressão do avanço da agenda igualitária em um contexto que, tradicionalmente, não conheceu as instituições de liberdade. A intervenção normativa e a constituição de uma esfera pública vinculada direta ou indiretamente ao judiciário, em vez de

manterem os indivíduos à parte da república, podem se constituir em uma pedagogia para o exercício das virtudes cívicas.

A explosão do número de processos não é apenas um fenômeno jurídico, mas também social. A valorização do Poder Judiciário viria, pois, em resposta à desqualificação da política e da democracia nas novas condições acarretadas pela decadência do *Welfare State*<sup>4</sup>, fazendo com que as instituições despontassem como a salvaguarda confiável das expectativas por igualdade (VIANNA et al., 1999).

Vianna et al. (1999) enfatizam que as avaliações de alguns autores quanto ao papel invasivo do direito pelo poder judiciário são bem divergentes, especialmente no tocante ao tema da liberdade, surgindo, daí, dois eixos de análise sobre a relação do direito com a intervenção do judiciário: o eixo procedimentalista e o eixo substancialista.

A representação do eixo explicativo procedimentalista é identificada em obras como as de J. Habermas e de A. Garapon (apud, VIANNA et al., 1999), que defendem que a efetividade dos direitos sociais no campo do direito, por fora do terreno livre da sociedade civil, conduziria a uma cidadania passiva de clientes, na chave negativa com que Toqueville registrou a possibilidade de que a igualdade pudesse trazer perda à dimensão da liberdade. A igualdade somente traria bons frutos acompanhada por uma cidadania ativa, cujas práticas levariam ao aperfeiçoamento dos procedimentos democráticos, e o direito deveria zelar abrindo a todos a possibilidade de intervenção no processo de formação da vontade majoritária (VIANNA et al., 1999).

No eixo de análise procedimentalista, com Habermas e Garapon, (apud, VIANNA et al., 1999) a intervenção do judiciário favoreceria a privatização da cidadania e a malha da burocracia, ao reclamar mais do Estado em nome de uma justiça distributiva de igualdade. A invasão da política e da sociedade pelo direito e o próprio gigantismo do judiciário aconteceram ao mesmo tempo que o agir orientado para fins cívicos, tornando-se o juiz e a lei referências de esperança para indivíduos isolados. A presença total e absoluta do direito nas Instituições do Judiciário na vida social preencheria o vazio, devolvendo à sociedade um sentimento de justiça. “A judicialização da política e do social seria, então, um mero indicador de que a justiça se teria

---

<sup>4</sup> O Estado do Bem-Estar também é conhecido por sua denominação em inglês, *Welfare State*. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos (CANCIAN, 2007).

tornado um “último refúgio de um ideal democrático desencantado” (VIANNA et al., 1999, p. 25)”.

Habermas (1968) enfatiza que, numa sociedade retardatária do capitalismo, o antagonismo de classe se encontra numa relação institucionalizada, de domínio, de exploração econômica e opressão política, que é legitimada pela ideologia, com o intuito de obter a lealdade das massas, por meio das compensações destinadas à satisfação das necessidades privatizadas, havendo uma despolitização da população pela consciência tecnocrática, que separa a prática e a técnica. Com essa divisão do trabalho e um aparelho de dominação burocratizada, com muita facilidade formam-se um bom quadro de exclusão da opinião pública política.

O papel inovador do juiz não estaria na cura salvadora dos indivíduos, mas sim em ajudá-los a encontrar, nas relações sociais, a melhor solução para resolver os problemas que os afligem, reestruturando o tecido da sociabilidade. O paradigma procedimental do direito, é um paradigma formal, na medida em que não favorece um ideal específico de sociedade (VIANNA et al., 1999).

A modelagem habermasiana seria a de Rousseau, com sua concepção de liberdade como autonomia direta do povo, cada cidadão investido de igual oportunidade de participação. Habermas (apud VIANNA et al., 1999) como Gramsci (apud VIANNA et al., 1999) inclui a sociedade civil na esfera da política, em uma espécie de revolução permanente no campo da produção do direito (VIANNA et al., 1999).

Para Habermas (apud, VIANNA et al., 1999), a democracia é entendida como deliberativa e como representativa. Deve haver fluxos entre uma e outra, não comportando a Judicialização da Política, já que o Poder Judiciário, ao produzir leis, interfere na racionalidade do processo. A concepção de justiça, presente no paradigma habermasiano, é a autonomia, e não o bem-estar; os cidadãos teriam que ser autores do seu direito, e não destinatários. Ao Poder Judiciário somente caberia o papel de garantir a autenticidade democrática aos procedimentos e uma ampla deliberação (VIANNA et al., 1999).

No eixo procedimentalista, a sociedade civil seria a responsável pela construção da cidadania ativa, impulsionando a democracia. Porém, o contexto social de exclusão e a ideologia dominante impedem essa ação crítica transformadora pelos que estão à margem da sociedade. A luta pela sobrevivência diária cerceia a tal ponto o indivíduo, que muitos não veem outra possibilidade na vida à qual foram “destinados”; o mínimo muitas vezes parece suficiente, e lançar-se a algo maior para modificar a sua realidade é algo para poucos.

Em outro polo analítico, estaria o eixo explicativo que se pode denominar de substancialista, associado às obras de M. Cappelletti e R. Dworkin, (apud VIANNA et al., 1999) os quais defendem que as relações entre direito e política seriam tomadas como, além de inevitáveis, favoráveis a uma agenda igualitária, sem prejuízo da liberdade. Nesse eixo, valoriza-se o juiz como personagem de uma *intelligentsia* especializada, como direito já admitido socialmente e justo na prática social. Porém, Cappelletti e Dworkin reconhecem que “confiar no terceiro setor” de modo muito mais acentuado do que em outras épocas, longe de significar uma indicação ingênua de seus autores, é visto como “arriscado e aventureiro”; embora pleno de promessas, pode importar ameaças a uma cidadania plena (VIANNA et al., 1999).

O eixo substancialista alimenta-se de uma perspectiva pragmática, com foco privilegiado nos sistemas legais e nas condições de imposição no Ocidente, havendo uma afirmação do ideal de justiça nas Constituições modernas na perspectiva de uma transformação progressiva das sociedades e de suas instituições, desde que o judiciário se comporte como guardião dos princípios e valores fundamentais (VIANNA et al., 1999).

Vianna et al. (1999) destacam que, mobilizando a ciência política em pesquisas sobre a representação no legislativo norte-americano, entende-se que o Poder Judiciário pode contribuir para o aumento da capacidade de incorporação do sistema político de “grupos marginais”, destituídos de poder para acessar os poderes políticos, uma oportunidade para vocalização das suas expectativas de direito no processo judicial.

Assim, no eixo substancialista, representado por Cappelletti e Dworkin, (apud VIANNA et al., 1999), a partir de diversas estratégias e doutrinas, com referência à história e ao mundo empírico, como nas relações maioria-minoria, concede-se ao Poder Judiciário uma nova inserção no âmbito dos três poderes, assumindo o papel de intérprete que põe em evidência, inclusive contra as maiorias eventuais. VIANNA et al., (1999) observam:

Nesse eixo, aquilo que pode ser entendido à semelhança da vontade geral rousseauiana, uma vez bloqueado pelas circunstâncias próprias à sociabilidade e à vida política contemporâneas, acaba encontrando expressão, pragmaticamente, em personagens e instituições, cuja história particular se apresentaria como o resultado de conquistas da idéia do justo positivadas no direito e enraizadas na cultura política (VIANNA et al., 1999, p. 38).

No entendimento de Cappelletti, devido à existência de indivíduos que não têm seus direitos garantidos por meio da atuação política dos Poderes Legislativo e Executivo, o controle judicial dos atos políticos democratiza a tomada de decisões (apud VIANNA et al., 1999).

O eixo substancialista, ao se apoiar nas instituições e nas Leis que defendem os direitos sociais, faz delas um sustentáculo para os excluídos socialmente, que, diante da situação de

desigualdade a que são submetidos, têm um apoio para alterar de alguma forma sua realidade, quando percebem que também podem participar, de forma crítica, na tomada de decisões. Essas instituições não devem se restringir apenas ao Poder Judiciário, mas devem estender-se às diversas instâncias, incluindo as instituições de ensino, amparadas pelas políticas públicas, quando têm como intuito construir uma sociedade que seja menos desigual para todos, onde todos se beneficiam.

No entanto, esses dois eixos analíticos, o procedimentalista e o substancialista, teriam em comum o reconhecimento do Poder Judiciário como instituição estratégica nas democracias contemporâneas, não se limitando às funções meramente declarativas do direito, mas atuando como agência indutora da garantia da autonomia individual e cidadã (VIANNA et al., 1999).

Segundo Cury e Ferreira (2009), a partir da atual Constituição e das leis que se seguiram, a educação passou a ser efetivamente regulamentada, com instrumental jurídico necessário, pois de nada adiantaria prever princípios jurídicos com relação à educação (com boas intenções) se não fossem previstos meios para a sua efetividade. Em relação a um instrumental jurídico para a educação, os autores afirmam que a educação, ainda que garantida como um direito de todos nas Constituições anteriores, não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, dando ação concreta ao que foi estabelecido.

Bobbio (2004) afirma que, a despeito das várias tentativas de definir a linguagem dos direitos, ela ainda permanece bastante ambígua, pouco rigorosa e frequentemente usada de modo retórico; o mesmo termo pode indicar apenas direitos proclamados numa declaração, até mesmo solene. Porém, a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são expressos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceram no papel.

Chrispino e Chrispino (2008) revelam que a judicialização das relações escolares ocorre de forma integrada com a judicialização da política (quando o Poder Judiciário é chamado para esclarecer a fidelidade partidária), a judicialização da saúde (quando a Justiça determina que sejam entregues pelo Poder Público os remédios para doentes) e a judicialização das políticas públicas. Todavia, os autores destacam que a judicialização das relações escolares é um fato verdadeiro, que está ocorrendo devido a um grande número de atores educacionais envolvidos que não foram formados e capacitados para lidar com essa nova realidade e não foram informados sobre as novas obrigações decorrentes das normas legais que explicitam deveres e garantem direitos.

Para Chrispino e Chrispino (2008), os documentos que precisam ser de conhecimento dos atores que constroem as relações escolares são o Novo Código Civil, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor. Os autores citam o Novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que tem por função regular os direitos e obrigações de ordem privada relativo às pessoas, aos bens e a suas relações no art. 932<sup>5</sup>.

Conforme o Código Civil, a Unidade Escolar, ao receber os estudantes, tem o dever de vigilância e guarda, devendo preservar-lhes a integridade física e moral, empregando meios de prevenir e evitar qualquer dano para aqueles que estão sob a sua tutela. Essa prevenção deve se dar em qualquer atividade de ensino e aprendizagem, como recreação, excursões, visitas monitoradas, etc., sendo a Unidade Escolar responsável pelo dano causado ao aluno, seja ele causado pelo professor, pelos funcionários, por outros alunos ou mesmo por terceiros, por exemplo, um visitante ou invasor, e até mesmo pelos danos que seus alunos vierem a causar a terceiros enquanto estiverem sob sua guarda (CHRISPINO; CHRISPINO, 2013).

Retornamos, aqui, ao ECA, para reforçar que esse é o principal documento que está direcionado para os direitos da criança e do adolescente, com a atuação do Juizado da Infância e Juventude no ambiente escolar.

Chrispino e Chrispino (2008) sustentam que o Estatuto da Criança e do Adolescente tem uma grande ação no ambiente escolar, devido à faixa etária destinada à educação básica, e destacam o art. 53, inciso II – “direito de ser respeitado por seus educadores”, em que o legislador é direto e não deixa dúvida quando diz que quem deve respeitar a criança e o adolescente é o educador. Há uma discussão bastante entusiasmada sobre o ECA e os consecutivos direitos garantidos às crianças e aos adolescentes, pois os detratores não sabem que o desconhecimento do ECA os fragiliza no exercício cotidiano da relação escolar e que os direitos garantidos possuem mão dupla.

Os autores explicitam que os deveres estabelecidos pelo ECA para professores e gestores vão um pouco além; de acordo com o art. 245, a simples suspeita ou confirmação de maus-tratos de

---

<sup>5</sup> **Art. 932.** São também responsáveis pela reparação civil:

I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II - o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

IV - os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;

V - os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia (BRASIL, 2002, p.40).

que tenham conhecimento contra a criança ou adolescente, deverá ser comunicado a autoridade competente (BRASIL, 2013b, p.136).

O ECA define o caso de omissão da denúncia como infração administrativa, indicando como sanção a multa de três a vinte salários mínimos, aplicando-se o dobro em caso de reincidência. Digiácomo e Digiácomo (2013) reiteram que a simples suspeita já torna a comunicação obrigatória, devendo os gestores responsáveis pelos setores da educação e saúde promover a devida orientação para os profissionais das respectivas áreas, bem como providenciar mecanismos destinados a facilitar as denúncias.

Chrispino e Chrispino (2008) declaram que a prática comum de omissão dos gestores do estabelecimento de ensino quanto à denúncia de atos infracionais impede o estabelecimento de promover parceria importante em favor da educação integral da criança e do adolescente, visto que o Poder Judiciário e a escola possuem funções diferentes e específicas como membros da nem sempre considerada rede de proteção da criança e do adolescente.

Em relação ao Código de Defesa do Consumidor, Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, Chrispino e Chrispino (2008) esclarecem que consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Sendo a atividade de educação e ensino uma prestação de serviço, ela está sujeita ao art. 14, que estabelece que o fornecedor de serviços, independentemente de culpa, responde pela reparação de danos causados ao consumidor, bem como por informações insuficientes ou inadequadas (BRASIL, 1990).

O art. 14 trata de defeitos, informações insuficientes ou inadequadas e deixa claro que o fornecedor responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados ao consumidor. Os autores exemplificam, nesse campo, os casos de estabelecimentos de ensino que impedem a entrada de alunos e a realização de testes por falta de pagamento de mensalidade e de escolas que cobram mensalidade por cursos que não estão autorizadas a ministrar.

Esses novos documentos apresentados pelos autores usualmente não são trabalhados nos cursos de formação inicial ou continuada para professores. Geralmente, o que acontece é que é apresentada, de forma muitas vezes rasteira, a LDB, e ressaltamos a importância dos educadores conhecerem o ECA, que muitas vezes é criticado sem o conhecimento de fato do documento.

Portanto, Chrispino e Chrispino (2008) atestam que o processo de judicialização da política foi exaltada porque o espaço de ação do universo político se negava a garantir a efetivação dos direitos, por mais que fosse seu dever. Os autores informam ainda que o processo de

judicialização alcançou as relações escolares porque os protagonistas envolvidos não foram capazes de perceber os problemas específicos que surgiam no seu espaço ou de encontrar soluções para os problemas que se mantêm no espaço escolar. No entanto, os autores defendem que, em virtude de estarem as decisões em educação fugindo do controle de seus atores principais, esse fato deve promover reflexões e mudanças na prática cotidiana da escola, desde a formação/capacitação até o estabelecimento de rotinas e de processos de tomada de decisão, movendo-se na convicção de que os atores educacionais podem e devem voltar a ser os protagonistas desse universo chamado Escola.

Por outro lado, Cury e Ferreira (2009, p. 34) informam que

[...] a atual legislação também acabou por estabelecer um sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente (entre eles o direito à educação) envolvendo o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar. Estas instituições, chamadas a operar na área educacional e da infância e da juventude, também não se apresentavam devidamente preparadas para tal desafio, até porque os conselhos de direitos e conselhos tutelares foram criados nesta oportunidade, ou seja, inexistiam antes da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entretanto, o Poder Judiciário e o Ministério Público desempenhavam outras atividades, pouco voltadas à questão educacional, e também não se apresentavam devidamente preparados, estando num processo de reconhecimento das novas atribuições. Com a Constituição Federal, a educação se tornou um dos primeiros direitos sociais, e esse reconhecimento implicou a obrigação do Poder Público de garantir a educação visando à igualdade das pessoas e, por outro lado, garantindo ao interessado o poder de buscar no Judiciário a sua efetivação (CURY; FERREIRA, 2009).

Segundo Pannunzio (2009, p. 65-71) afirmar que a educação é um direito humano implica o reconhecimento de que, caso essa prerrogativa esteja em ameaça ou tiver sido violada, os titulares deverão recorrer ao judiciário a fim de obter a prevalência de seus direitos. Dessa forma, o autor apresenta os seguintes mecanismos judiciais para o direito à educação, previstos na Constituição Federal: “mandado de segurança”: pode ser individual ou coletivo e destina-se à proteção de qualquer direito líquido e certo; “mandado de injunção”: aplica-se naqueles casos em que há falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e a liberdade constitucional, cabendo ao judiciário apontar a regulamentação aplicável até eventual norma; “ação popular”: tem como objetivo anular ato lesivo ao patrimônio público ou entidade de que o Estado participe, e pode ser acionada por qualquer cidadão; “ação civil pública”: está entre as atribuições do Ministério Público, como instrumento para a promoção de interesses difusos e coletivos.

Outros mecanismos judiciais para assegurar o direito à educação, apresentados por Pannunzio (2009, p. 71-72) ação direta de inconstitucionalidade: de competência originária do Supremo Tribunal Federal (STF), destina-se a declarar a incompatibilidade de lei ou ato normativo federal ou estadual perante a Constituição; arguição de descumprimento de preceito fundamental: tem como objetivo evitar ou reparar lesão a “preceito fundamental”, resultante do ato do poder público, quando inexistir outro meio eficaz para sanar a violação. É também de competência originária do Supremo Tribunal Federal: ação judicial da LDB. É importante ressaltar que a LDB prevê uma ação judicial, de competência originária do Supremo Tribunal Federal, de rito sumário e gratuita, no caso de não oferecimento de ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular. Esse mecanismo pode ser acessado por qualquer cidadão, porém, tem sido pouco utilizado no Brasil (PANNUNZIO, 2009, p. 71-72).

Pannunzio (2009, p.71) cita ainda a existência de mecanismos quase-judiciais presentes na legislação brasileira. Dentre eles, destacam-se os seguintes: no âmbito geral, o direito de petição aos poderes públicos, previsto no art. 5, XXXIV, “a”, da Constituição Federal, como instrumento para a “defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”; no âmbito específico da Educação, o Conselho Nacional de Educação (e órgãos análogos instituídos no âmbito dos sistemas estaduais e municipais de ensino), com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério de Estado de Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade e o aperfeiçoamento da educação nacional; no âmbito específico do direito à educação de crianças e adolescentes, os conselhos tutelares, que possuem competência para requisitar serviços públicos na área da educação e de representação junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento de suas deliberações.

Como o direito à educação é reconhecido nos instrumentos internacionais, dos quais o Estado brasileiro é signatário, se o judiciário falhar, abrem-se as portas para recurso aos mecanismos internacionais, que podem integrar o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, estruturado junto à Organização das Nações Unidas (ONU), ou o Sistema estabelecido junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) (PANNUNZIO, 2009).

Pannunzio (2009, p. 73-74) informa ainda que, no âmbito da ONU, é possível citar ao menos três importantes mecanismos que cumprem a função de assegurar o direito à educação: o “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Cdesc)”: estabelecido pela Resolução do Conselho Econômico e Social nº 1987/17, é o órgão composto por *experts* independentes, que monitora a implementação do “Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais e Culturais”, com seus arts. 13 e 14, incluindo o direito à educação. Diferentemente do que ocorre

com o Comitê de Direitos Humanos (órgão encarregado de supervisionar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos), o Cdesc não tem competência para receber reclamação por parte de indivíduos, embora muito se discuta para superar essa limitação. Não obstante, esse Comitê recebe informações por parte da organização não-governamental, que podem ser úteis na avaliação dos relatórios que os Estados são obrigados a apresentar periodicamente; “Relator Especial para o direito à educação”: desde 1998, há um “relator especial”, título dado a indivíduos que atuam, em nome da ONU, com mandato conferido pelo Conselho de Direitos Humanos, que investiga, monitora e sugere soluções para o tema de direitos humanos, que realiza visitas aos países, submete relatórios sobre temas específicos, como o direito à educação (PANNUNZIO, 2009, p. 74).

Outro mecanismo citado por Pannunzio (2009) é o “Ceart”: Comitê de *Experts* sobre a Aplicação da Recomendação Referente ao *Status* dos Professores. O Ceart é o resultado da iniciativa conjunta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e tem como objetivo supervisionar a implementação da “Recomendação Referente ao *Status* dos Professores”, adotada em 1966 e complementada, em 1997, com a “Recomendação Referente ao *Status* pessoal de Ensino na Educação Superior”. O Comitê pode receber de associações nacionais e internacionais de professores denúncias de violação dos dispositivos da Recomendação (PANNUNZIO, 2009, p.74).

Pannunzio (2009, p.74-75) reconhece que, em relação ao “Mecanismo do Sistema Interamericano (OEA)”, não havia, até 1998, aspectos relativos ao direito à educação. Em 1998, foi adotado o “Protocolo Adicional em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, “Protocolo de São Salvador”, que estabelece um amplo artigo sobre o direito à educação e estabelece ainda que o direito à educação pode ser objeto do sistema de reclamações individuais previsto na “Convenção Americana”, da qual participam a Comissão interamericana de Direitos Humanos, sediada em Washington, Estados Unidos da América, e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja sede se encontra em São José, Costa Rica. Dessa forma, qualquer pessoa, grupo de pessoas ou organização não-governamental pode apresentar reclamações sobre violação de direitos à educação, dando início a um processo que poderá resultar na divulgação de um relatório em que o órgão torna pública a sua decisão e recomendação.

Em seu estudo, Pannunzio (2009), demonstra que a jurisprudência é recente, desde a Constituição Federal de 1988, porém tem um papel relevante na promoção e proteção do direito à educação, principalmente nos casos de omissão e descumprimento dos deveres do executivo

e do legislativo, embora, no Brasil, se disponha de mecanismos que permitem, ainda que de forma não satisfatória, o exercício dessa atribuição. Esse autor reforça que a ampliação e a qualificação do judiciário passam, portanto, não apenas por uma crescente capacitação dos juízes ou membros que compõem o judiciário, mas também por uma tomada de consciência, por parte dos envolvidos, incluindo os cidadãos e as organizações não-governamentais, para as oportunidades abertas pelos mecanismos judiciais e quase-judiciais disponíveis.

Silveira (2010) salienta que, a despeito de o papel do Judiciário na educação ter se ampliado de forma expressiva, a utilização desse meio para a resolução de questões pedagógicas nem sempre será o mecanismo mais eficaz, devido ao despreparo dos seus membros para as interações do cotidiano educacional.

As interações do cotidiano escolar são questões privativas dos educadores, que devem ser formados e capacitados para essa nova realidade, de proteção integral e de inclusão de todas as crianças e adolescentes, numa educação que atenda os educandos na questão do acesso, mas principalmente na permanência escolar. Porém, ressaltamos a necessidade de os educadores participarem ativamente nos debates relacionados as questões mais amplas da escolarização, que refletem de imediato na sala de aula.

Silveira (2011) destaca, no entanto, que a conscientização da população e da sociedade civil organizada sobre a viabilidade de recorrerem aos Tribunais nas questões que envolvem o direito à educação é imprescindível, visto que a utilização do Judiciário para reivindicar junto ao Poder Público a implementação de direitos e de políticas que envolvem essa questão faculta que a Instituição já não seja apenas focada na resolução de conflitos entre particulares.

Fernandes (2012) acentua que a judicialização da política não pode substituir as instâncias atribuídas aos poderes públicos, segundo a lógica democrática. Nessa direção, o Poder Judiciário não deve se transformar na única instância apta para processar os pedidos e reivindicações da sociedade brasileira; porém, compete ao judiciário promover o acesso dos cidadãos às instâncias de poder por meio de debate público sobre temas relevantes no espaço político.

Coutinho (2008) afirma que a classe operária não é o único segmento empenhado em promover a transformação democrática da sociedade. A democracia só será universal no Brasil quando as grandes massas de excluídos forem incorporadas de forma a obter efetivamente os direitos sociais, culturais e políticos, num quadro de permanente construção.

Nesse sentido, o Poder Judiciário tem seu papel e compromisso, estabelecido na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nos diversos documentos que tratam da proteção dos direitos sociais.

Barroso (2012) informa que judicialização no contexto brasileiro, é um fato decorrente do modelo constitucional adotado, uma vez, ao se aplicarem as leis, estão-se concretizando decisões tomadas pelo constituinte ou representantes do povo. A jurisdição constitucional bem exercida é uma garantia para a democracia.

O Poder Judiciário é um importante instrumento para trazer para o debate político os excluídos socialmente, com sua relevante atuação na defesa dos direitos sociais, em consonância com as diversas instituições da sociedade civil, que precisam, cada vez mais, ressignificar suas ações de forma integrada.

O Programa Pró-Escola do Município da Serra, foi implantado com uma forte atuação do Poder Judiciário, a qual repercutiu nacionalmente com a Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001, que alterou a LDB 9394/1996. Na ocasião o jornal *A GAZETA* na notícia “Projeto da Serra que pune pais vira modelo” evidência que:

[...] Na avaliação da Juíza da Vara do 1º Juizado Especial Criminal da Serra, Hermínia Azoury, que atua no programa desde o início, a implantação da lei em nível nacional somente poderá contribuir para a diminuição da evasão, se o judiciário se empenhar (PROJETO...,2001, p.15).

No Programa Pró-Escola o Poder Judiciário encaminha um documento para o setor responsável na Secretaria de Educação, solicitando os dados dos alunos infrequentes. Esse setor encaminha o documento para as Unidades de Ensino solicitando as informações. Diante da relação nominal dos alunos, o Juizado da Infância e da Juventude, responsável pelas crianças e adolescentes em conflito com a Lei, encaminha uma correspondência para as famílias solicitando que elas compareçam ao Fórum da Serra para uma audiência. Na implantação do Programa em 1998, e no início do relançamento do Programa em 2009, esses encaminhamentos eram realizados pelo Juizado Especial Criminal da Serra.

A atuação do Judiciário na Educação no Município da Serra por meio do Programa Pró-Escola apresenta uma certa visibilidade, e muitas escolas municipais já fazem o encaminhamento dos alunos infrequentes para o Programa, mesmo antes da convocação feita pelos Juízes.

Destacamos a importância da atuação do Judiciário para que as determinações legais previstas na Constituição Federal e na LDB, com o direito público subjetivo, e no ECA, com a proteção

integral da criança e do adolescente, e no Programa Pró-Escola no Município da Serra, com o acesso e a permanência escolar, sejam garantidos.

Nessa direção, a atuação do Judiciário no Programa Pró-Escola no Município da Serra está em consonância com o eixo de análise substancialista, contribuindo para a democratização do acesso à justiça dos “grupos marginais”, oportunizando a vocalização de suas expectativas de forma a promover uma mobilização em relação à aquisição do direito social da educação, conforme a materialização da vontade geral, prevista na Constituição Federal, favorecendo a construção da cidadania.

#### 4.1 FUNÇÕES, ATRIBUIÇÕES E CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No Brasil, o ordenamento legal é bastante amplo e moderno; porém, o problema que a sociedade brasileira continua enfrentando é em relação ao efetivo cumprimento dos direitos fundamentais. Contudo, quando as classes populares reivindicam os seus direitos de fato, o Ministério Público é um importante aliado na defesa dos direitos na construção do processo democrático.

Carvalho e Leitão (2010), ao analisarem o que diz a literatura especializada sobre a atuação do MP no processo de judicialização da política, e a explicação dada para essa atuação, visto que o termo judicialização inicialmente deve-se aplicar aos juízes e outras carreiras judiciais, como os membros do MP, observa que há uma certa discordância entre os teóricos a respeito dessa questão. Para alguns o novo desenho institucional e as novas prerrogativas do MP, com alto grau de autonomia e discricionariedade, não devem ser considerados fatores suficientes para a explicação da judicialização; porém, o MP tem um papel central no estudo desse fenômeno no Brasil, apresentando algumas características relevantes no processo de judicialização.

Concordamos com Casagrande (2002) quando afirma que, devido ao seu fortalecimento político, o MP é quem mais instrumentaliza a judicialização no Brasil, devido a sua relevância como intérprete privilegiado da Constituição. Nesse sentido, o MP faz parte da judicialização da política no Brasil, enquanto função essencial à justiça, e não pode ser considerado à parte desse processo.

A história do Ministério Público anteriormente à Constituição de 1988 mostra que o MP era uma instituição ligada ao Executivo, responsável, principalmente, pela ação penal pública junto aos tribunais. Depois da Constituição, ele passou a ser independente de todos os outros poderes de Estado, ocupando lugar de destaque no cenário nacional, e se tornou detentor de atribuições

específicas ligadas à representação da sociedade, inclusive para questões coletivas de natureza civil, por meio da ação civil pública, com um campo de ação privilegiado para acionar a justiça (MACHADO, 2013).

Carvalho e Leitão (2010) afirmam também que, na história do Ministério Público, algumas de suas prerrogativas foram obtidas antes da Constituição de 1988, por exemplo, no Código de Processo Civil de 1973, que determinou que o Ministério Público deveria atuar em todas as causas em que houvesse interesse público. Portanto, foi na década de 1980 que a instituição sofreu as modificações mais importantes, com destaque para a Política Nacional de Meio Ambiente, que deu legitimidade ao Ministério Público para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Em relação ao exposto, Arantes (1999) afirma que

[...] essa normatização ampliou-se em direção ao patrimônio público e ao controle da probidade administrativa, até chegar aos serviços de relevância pública que envolvem direitos fundamentais como saúde, educação, trabalho, segurança, lazer etc. O instrumento capaz de ensejar a defesa judicial de tais interesses e direitos — a ação civil pública — teve sua existência legal regulamentada em 1985 (ARANTES, 1999, p. 83).

A despeito do debate jurídico, é comum identificar a Constituição de 1988 como referência inicial da mudança do papel institucional do MP e da normatização dos direitos difusos e coletivos. Arantes (1999) constata que uma análise de textos legais anteriores é capaz de demonstrar que a Constituição apenas consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído, por meio de leis ordinárias e complementares, nas esferas federal e estadual.

Conforme Arantes (1999), a partir de 1988 o Ministério Público passou a recorrer à Constituição como uma espécie de certidão de (re)nascimento institucional, suficiente para ele ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais, definidos de forma ampla e genérica.

Oliveira R.R.A (2011) afirma que os juristas e estudiosos do Direito reconhecem o Ministério Público Brasileiro como a mais avançada instituição do gênero no mundo, graças à amplitude das atribuições e a maneira como foi estruturada pela Constituição de 1988, conforme disposto no “**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” (BRASIL, 2013a, p.24).

Os integrantes do Ministério Público têm a oportunidade de atuar como verdadeiros advogados da sociedade, seja defendendo o cidadão contra eventuais abusos ou omissão do Poder Público, seja defendendo o próprio patrimônio público contra ataques de particulares de má-fé. Na

defesa da ordem jurídica, fiscalizam o efetivo cumprimento de todas as leis editadas no País, bem como aquelas decorrentes de tratados e acordos internacionais de que o Brasil seja signatário. Na defesa do regime democrático, zelam pelo Estado de Direito, observando os princípios e normas que garantem a participação popular na condução dos destinos do País. Na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, promovem a efetivação de direitos em que esteja presente o interesse geral da coletividade, visando à melhoria das condições de vida em sociedade (OLIVEIRA, R.R.A, 2011).

Arantes (1999) observa também que, além da atribuição de fiscal da lei, a Constituição consagrou-lhe a ideia de um Ministério Público legitimado a agir, não mais como mero assistente, mas como autor de ações em defesa dos interesses difusos e coletivos. Devido a essas mudanças fundamentais, houve uma ideia, amplamente veiculada nesse período, de que a Constituição de 1988 havia criado um quarto poder. Nesse sentido, Oliveira, R.R.A afirma: “No cumprimento dessas atribuições, os Ministérios Públicos atuam em causas as mais diversas possíveis, no âmbito criminal e no cível, perante todos os órgãos do Poder Judiciário, em todas as instâncias” (OLIVEIRA, R.R.A, 2011, p. 8).

Em vista dessa intensa atuação, Arantes (1999) constata que o Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, como tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem-se conduzido para um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de politização do sistema judicial.

Oliveira R.R.A (2011) destaca que o universo das questões levadas a juízo é tão amplo que os Constituintes de 1988 optaram por distribuir as competências pelos diferentes órgãos e áreas de atuação do Poder Judiciário, com vistas a evitar conflitos e indefinições no momento de se decidir quem julga o quê, levando em consideração o assunto discutido em juízo, ou a qualidade da parte envolvida na causa. Assim, temos a Justiça Federal, a Justiça Estadual, a Justiça do Trabalho, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e seus respectivos órgãos e graus de jurisdição.

A organização do Ministério Público também seguiu essa divisão dos órgãos do Poder Judiciário, de modo que existem diversos Ministérios Públicos: Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público Eleitoral (OLIVEIRA, R.R.A, 2011).

De acordo com a Constituição Federal, em seu art. 127, para exercer suas atribuições, o Ministério Público está fundado em três princípios institucionais a saber, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, sendo-lhe também assegurada a autonomia funcional e administrativa, podendo ele propor a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, provendo-os por meio de concursos públicos, e a autonomia para elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2013a).

A observação da atuação do Ministério Público revela, segundo Arantes (1999), que setores dentro da instituição têm se dedicado de forma acentuada à sua transformação em instrumento de luta pela construção da cidadania, constituindo-se um terceiro elemento na sua função pública de zelar por direitos e interesses de indivíduos classificados juridicamente como incapazes. Assim sendo, Goulart (2009, p. 159) afirma:

Hoje, esse tipo de atuação transformadora desejada pela sociedade deve-se à ação isolada de algum membro do Ministério Público ou de alguns grupos de promotores de justiça ou de procuradores da República, cujo resultado do trabalho realizado repercute positivamente nos meios de comunicação de massa, passando a falsa impressão de que se trata de ação definida e pautada institucionalmente.

Goulart (2009) afirma ainda que o Ministério Público Brasileiro vive uma situação de crise, imperceptível aos olhos da maioria de seus membros e de seus dirigentes, uma vez que o modelo antigo do Ministério Público (pré-1988) morreu, mas o novo Ministério Público, projetado na Constituição de 1988, ainda não se sustentou.

A realidade comprova que o Ministério Público ainda está em fase de transição, pois, “do ponto de vista intrainstitucional, ainda não incorporou plenamente sua nova função política, ainda não formou uma vontade coletiva-interna democrática capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social”. Ademais, no nível institucional, o Ministério Público ainda não superou, plenamente, o momento corporativo, o que poderá acarretar a perda da legitimidade de sustentação social, levando o retrocesso na configuração institucional, fato que impõe a aceleração do movimento catártico interno. Do contrário, a passividade poderá levar à impotência e ao não cumprimento da sua função social e política prevista na Constituição de 1988 (GOULART, 2009).

No próximo item, procuramos descrever como o Ministério Público tem atuado na defesa do direito social da educação, tornando possível a sua atuação no processo de judicialização da educação no Programa Pró-Escola no Município da Serra.

#### **4.1.1 A atuação do Ministério Público e a garantia do direito a educação no Programa Pró-Escola**

Com as novas atribuições previstas na Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ter mais funções e instrumentos para exercer a defesa dos direitos sociais, incluindo o direito à educação, para a verificação de sua efetividade por parte do Estado.

No caso da educação, a sociedade e o Ministério Público podem fazer valer os seus direitos contra os abusos ou omissões do Estado por meio de instrumentos processuais; a sociedade, com o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública; o MP, pela via extrajudicial, utilizando-se de Inquérito Civil, Procedimento Administrativo e Sindicância, para investigar atos lesivos às crianças e aos adolescentes, garantir direitos e verificar falhas da administração na prestação de seus serviços básicos (SILVEIRA, 2011).

O documento “Educação: Condição de cidadania”, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) (ESPÍRITO SANTO, 2002), registra, de forma sintética, os direitos mais significativos, assegurados na área educacional, facilitando ao operador da justiça a percepção conjunta desses direitos e salientando que o direito à educação não se constitui em tarefa exclusiva dos Poderes Executivo e Judiciário. Esse documento expõe que, no novo paradigma, no qual o direito à educação deve ser assegurado, é importante envolver a sociedade civil e a comunidade, por meio de segmentos representativos, organizados em Colegiados ou Conselhos, articulados por meio de serviços, competências e tarefas claramente determinados, de modo a possibilitar a integração simultânea e complementar (ESPÍRITO SANTO, 2002).

Arantes (1999) constata que, frequentemente, é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais, resultando na proposta de que “alguém” deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa desta última, pelo menos no plano imediato, até que o cidadão, conscientizado, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses. Nesse sentido, Machado (2013) informa que o Ministério Público surgiu como uma instituição capaz de potencializar os direitos proclamados na Constituição, de forma a promover o acesso da população à cidadania.

No Programa Pró-Escola, a ação do MP se fundamenta no direito à educação obrigatória e gratuita ofertada pelo Estado, mas também na responsabilização da família pela vigilância em relação à frequência escolar dos filhos.

Para desenvolver esta pesquisa, foi realizada uma entrevista não estruturada com a promotora da educação da Serra, a qual relatou sobre a trajetória do MP no Programa Pró-Escola, desde a sua implantação em 1998, ocasião em que a Promotora participou de reuniões com o representante do Judiciário e da Secretaria de Educação, com conversas informais. Nessas reuniões ficou acordado entre as partes que os pais dos alunos infrequentes sem justificativa, iriam ser convocados para audiências. Essas audiências foram realizadas no Fórum (Salão do Júri) da Serra para tratar sobre a questão do abandono, e da evasão e reprovação escolar. De imediato houve um êxito muito grande no retorno dos alunos para a escola, pois os pais ficaram amedrontados, havendo até divulgação no Jornal Nacional na época.

A promotora continuou relatando que o MP era parceiro, com participação ativa, com o cuidado de não haver a promoção social, política e pessoal dos membros do MP. Não houve, na época, registros na mídia da fala de membros do MP. Porém, a divulgação do Programa Pró-Escola era benéfica para alcançar outros pais.

Assim, a atuação da Promotoria de Justiça da Educação no Programa Pró-Escola se faz depois de esgotados todos os recursos, na Unidade de Ensino, para trazer o aluno de volta à escola, depois da atuação do Juíz e do Conselho Tutelar, que têm poderes e competências para trazer os responsáveis do menor, aplicando, se necessário, medidas protetivas com vistas a manter o aluno em sala de aula. Se, depois de todos os esforços, a omissão e a evasão persistirem, o Juiz remeterá os dados dos alunos faltosos, enviados pelas Unidades de Ensino, aos membros do Ministério Público, que tomarão as providências cabíveis, conforme podemos verificar na reportagem “Punição para 700 pais com filhos fora da escola”, de César Fernandes, publicada no jornal *A Gazeta*, em 20 de agosto de 2009. A reportagem cita o depoimento da Juíza Hermínia Azoury, que informa sobre algumas providências tomadas, nesse caso:

“Primeiro alertamos, tentamos humanizar. Queremos que a família participe e traga o filho de volta para a escola. Se isso não acontecer em 30 dias, ou o juiz não aceitar as justificativas, um processo será aberto para que se pague pelo crime previsto” diz Hermínia Azoury.

Quando o caso de pais de alunos que estão frequentando a escola vai parar no Ministério Público, eles precisam justificar a ausência dos filhos na rotina escolar. A Juíza do 1º Juizado Especial Criminal da Serra, Hermínia Azoury, explica que as punições dependem do caso e da realidade de cada um.

“Às vezes é melhor aplicar pena alternativa do que mandar para a cadeia. A intenção é alertar, e não apenas punir os responsáveis”, esclarece a Juíza.

Hermínia lembrou de um caso no qual foi aplicado uma pena alternativa diferente para a mãe de um aluno faltoso. A mulher foi condenada a prestar serviço voluntário limpando a quadra da escola. Com isso, ficou próxima do dia a dia dos alunos e conheceu melhor à realidade do colégio.

Em outra ocasião, a magistrada ordenou que a mãe pagasse a pena se alfabetizando em três meses. Depois, a Juíza recebeu um bilhete da mãe, agradecendo a pena (FERNANDES, 2009, p.5).

Durante uma audiência do Programa Pró-Escola, realizada com os pais dos alunos faltosos, em 25 de setembro de 2014, o Promotor de Justiça adverte a respeito da responsabilização dos pais, no caso da falha ou omissão na educação dos filhos.

O promotor de Justiça Emanuel Arcanjo de Souza Gagno reforçou a importância dessas audiências para a conscientização dos pais. “Muitos deles tiveram esse problema também na sua formação e, por isso, é necessário que eles supram essa deficiência da própria criação e qualificação como pais, para dar condições dos filhos serem cidadãos com mais oportunidades do que eles tiveram”.

O promotor enfatizou a importância da família para afastar os adolescentes do crime: “Quando os pais falham ou se omitem para garantir a educação dos filhos, temos que agir na promotoria criminal, pois se trata de abandono intelectual, que é um crime previsto na nossa legislação” (AUDIÊNCIA..., 2014).

Tivemos a oportunidade de participar de uma audiência promovida em junho de 2015 no Fórum da Serra, em que estavam presentes os representantes da Secretaria de Educação, o Judiciário e o MP. Na ocasião, registramos a fala do Promotor da Vara Criminal, que direcionou a sua fala para os pais presentes da seguinte forma:

Ouçõ de muitos pais a falta de comunicação da escola; o interesse da educação do aluno é dos pais; a educação não deve ser terceirizada; valores éticos, morais e sociais é responsabilidade da família; a omissão da família é cobrada; [...] a apreensão de adolescentes é por omissão, falta de responsabilidade [...]; educar os filhos é responsabilidade dos pais; o aluno é obrigado a estudar; no IASES<sup>6</sup> é o Estado que manda e tenta resgatar e o MP responsabilizar a família [...] a família tem a obrigação de conscientizar as crianças e adolescentes; não é torturar, espancar, lesionar; quem não aprende em casa, aprende da pior maneira possível; [...] chega na promotoria pais processando pedagogos e professores, reafirmando uma conduta errada; [...] omissão é grave e o sofrimento maior é do filho.

Na ocasião da audiência, a Promotora da Vara Criminal expôs para os pais de forma didática e por meio de cartazes, o conteúdo do art. 133 do Código Penal, que assim dispõe: “Abandonar pessoa que está sob seu cuidado, guarda, vigilância ou autoridade, e, por qualquer motivo, incapaz de defender-se dos riscos resultantes do abandono: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos (BRASIL, 1940, p. 33).

Registramos também a fala de outro promotor que reforça a fala anterior sobre a responsabilização da família, expondo que o MP entende sobre a dificuldade de criar os filhos nos dias de hoje, porém tudo que acontece de ruim com o filho é problema da família. Assim sendo, é importante ter autoridade para com os filhos e insistir sobre a frequência do aluno na escola, pois a escola é um instrumento de ajuda para a família.

As Promotorias de Justiça têm participado do Programa Pró-Escola de forma significativa desde a sua implantação e no decorrer do processo, atuando ativamente, no Município da Serra, enquanto função essencial à justiça, com o intuito de fortalecer as instituições democráticas em

---

<sup>6</sup> Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo

consonância com a sociedade civil, fiscalizando a educação em relação às verbas públicas e o controle da evasão escolar, visando, assim à prevenção e o combate da criminalidade.

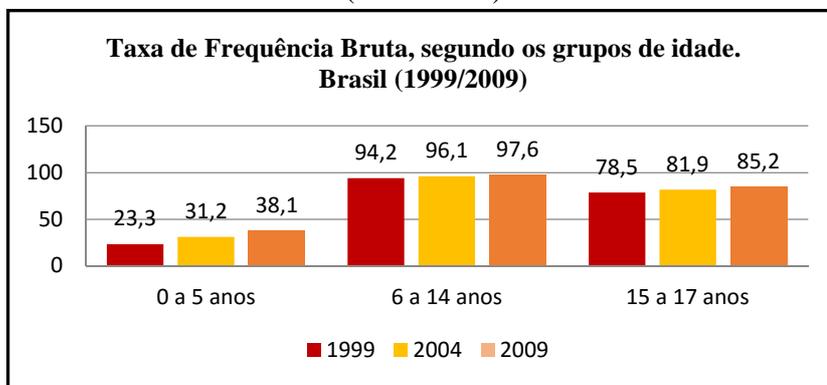
## 5 ACESSO E PERMANÊNCIA ESCOLAR: DESAFIOS DA ESCOLARIZAÇÃO

Neste capítulo, tratamos da categoria de análise “acesso e permanência escolar”, pois está relacionada diretamente com o Programa “Pró-Escola” que tem como foco principal esses objetivos, com resultados satisfatórios na aprendizagem. Nas abordagens do tema, envolvemos discussões que permeiam a educação pública brasileira de forma geral, analisando os dados de escolarização e o ideário pedagógico que justificaram a exclusão escolar no decorrer da história, tendo como base o direito à educação inscrito nos documentos oficiais e nas obras dos teóricos da educação.

Na história da educação pública brasileira, podemos identificar inúmeros movimentos sociais que lutaram pela gratuidade, obrigatoriedade e laicidade escolar, porém a democratização do ensino tem se limitado ao acesso em detrimento da permanência.

Conforme os dados do IBGE (2010), o Brasil alcançou, nas últimas décadas, um crescimento substantivo quanto ao acesso à escola, especialmente em relação à educação infantil. Em 2009, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD destaca que o grupo de crianças de 0 a 5 anos de idade apresentava uma taxa de escolarização de 38,1%, enquanto, em 1999, essa proporção era de apenas 23,3%. É importante observar que, nas áreas rurais, o crescimento foi significativo, passando de 15,2% para 28,4%. Na faixa etária de 6 a 14 anos, é possível dizer que, desde meados da década de 1990, praticamente todas as crianças brasileiras já estavam frequentando escola e que a escolarização dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade no nível médio não estava universalizada, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 1- Taxa de Frequência Bruta a Estabelecimento de Ensino da População Residente, segundo os grupos de idade. Brasil (1999/2009)



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1999/2009.  
(1999) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

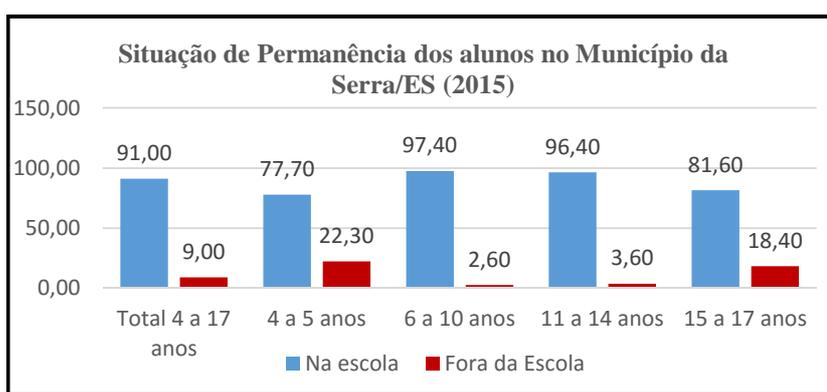
Verificamos que, muito embora se registrem importantes avanços e conquistas na educação brasileira em relação ao acesso, o problema da permanência escolar persiste, estando a escola ainda longe de atender aos anseios da sociedade. Com a obrigatoriedade do acesso à escolarização da educação infantil a partir de 4 anos de idade em 2016, os Municípios deverão garantir o atendimento a essa faixa etária.

O Ensino Fundamental alcançou uma taxa de escolarização de 98,2% em 2012. Das crianças de 6 a 14 anos, a despeito de o acesso ser considerado universalizado, ainda há aproximadamente 500 mil crianças fora da escola. Entretanto, o sucesso revelado apresenta alguns desafios que precisam ser superados, como a diferença entre idade e etapa escolar, o atraso na escolarização, as repetências e a evasão (BRASIL, 2014c).

Em relação aos jovens de 15 a 17 anos, mais de 80% estavam na escola em 2012; porém, os sucessivos abandonos e reprovações atrasam a vida escolar do educando que fica por mais tempo no Ensino Fundamental. Nesse sentido, apenas 54% dos estudantes dessa faixa etária frequentam o ensino médio, etapa esperada para essa idade (BRASIL, 2014c).

No Município da Serra, aproximadamente 8.742 alunos em idade escolar de 4 a 17 anos estão fora da escola, o que corresponde a um percentual de 8,9% de um total de 98.242 alunos em 2015. Podemos observar o percentual em cada faixa etária no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Situação de Permanência dos alunos no Município da Serra/ES (2015)



Fonte: FORA da Escola não pode (2015)

Ao observar o gráfico, constatamos que um percentual de 2,6% de crianças de 6 a 10 anos, que corresponde a 884 alunos de um total de 34.477, estão fora da escola, e que um percentual de 3,6% de 11 a 14 anos, o que corresponde a 1.078 alunos de um total de 29.601. Chegamos a um quantitativo de 1.962 alunos de um total de 29.601, com idade de 6 a 14 anos, faixa etária que corresponde ao Ensino Fundamental, que estavam fora da escola no Município da Serra em 2015, sem considerar os alunos com distorção idade-série. Nesse sentido, conforme relatamos

anteriormente, o PMES, na sua meta 8, que tem como objetivo elevar a escolaridade da população, utilizando como estratégia a busca ativa de jovens fora da escola, e o Programa Pró-Escola, na atuação de manter esses estudantes na escola, têm muito a fazer.

As causas que levam as crianças e adolescentes a abandonar a escola, envolvem diversos fatores que se manifestam de maneira combinada. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveram uma pesquisa que indicou que as crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de exclusão são, na maioria das vezes, oriundos das populações mais vulneráveis como a indígena, a negra, a do campo, a população sob o risco de violência e exploração e a população com deficiência. Outra questão a ser ressaltada é em relação às crianças e adolescentes que estão na escola e não têm seu direito de aprender garantido devido a diversos fatores de vulnerabilidade que aumentam os riscos de abandono e evasão (ACESSO..., 2012).

De acordo com a pesquisa, devido à complexidade da exclusão escolar, é necessário muito mais do que boa vontade; é preciso o efetivo cumprimento do Estado no seu dever constitucional e a participação e o compromisso de toda a sociedade para a garantia do acesso, da permanência, da aprendizagem e da conclusão da escolarização na idade certa. Outra questão apontada na pesquisa é a falta de diálogo entre as diversas áreas e níveis do Estado, que constitui um dos principais entraves para a implementação de políticas públicas (ACESSO..., 2012).

Nesse sentido, Miguel Arroyo (2000, p. 33) declara que o fracasso escolar é um pesadelo que persegue as nossas escolas, não tendo como ignorá-los ou esquivar-se deles. Porém, podem cair as porcentagens, mas o fantasma nos persegue; a obsessão pedagógica e social em forma de pretexto encobre realidades mais sérias. “Por ser um pesadelo nunca nos abandonou, atrapalha nossos sonhos e questiona ou derruba nossas melhores propostas reformistas”.

Arroyo (2000) e Almonacid e Arroyo (2008) observaram que o caráter excludente no nosso sistema escolar se mantém quase inalterado, persistindo nas reformas mais progressistas, legitimando a cultura política e pedagógica da exclusão e da seletividade, da retenção e da reprovação. Mexer na estrutura escolar com sua cultura, sua história é um grande desafio.

Mexer nessa cultura não tem sido fácil, uma vez que ela se materializou ao longo de décadas na própria organização da sociedade, nos processos seletivos, na definição social de funções, de espaços, de direitos, nos concursos, nos critérios, preconceitos de raça, gênero, idade, classe. Materializou-se na escola, nos processos seriados, nos currículos graduados, nas disciplinas duras ou leves, nas provas constantes, na reprovação, retenção. No sistema como um todo, na sua lógica seletiva e peneiradora (ARROYO, 2000, p.35).

A escolarização sempre esteve atrelada ao contexto social apresentado, atendendo a um sistema capitalista que tem como característica a manutenção da desigualdade, segregando e excluindo as populações menos privilegiadas.

Em relação às Reformas e Constituições, Vieira (2007) relata que esses documentos expressam os “desejos de reforma”, apontando possibilidades, mesmo sem assegurar garantias, ao mesmo tempo que privilegiam os grupos que fazem valer seus interesses, como foi o caso do ensino particular e do ensino religioso, “havendo um contraditório movimento da educação enquanto um valor que passa a incorporar-se aos anseios sociais sem, contudo, oferecer a cidadania plena” (VIEIRA, 2007, p.307). Essa cidadania plena fica comprometida, quando o acesso não está diretamente interligado a permanência escolar, devido ao contexto apresentado de construção da educação, que não foi priorizada enquanto política capaz de mobilizar a sociedade para o bem comum.

Freitas (2009) afirma haver uma tendência recente de estudos, que foram surgindo a partir do fim da década de 1980, os quais verificavam como os estudantes podiam romper a história de abandono no sistema formal de educação, enfatizando esses estudos a persistência, a prevenção e a permanência no sistema de ensino com sucesso. Essas publicações apresentavam casos de sucesso de alunos e instituições de ensino, com a probabilidade de aumentar a chance de os estudantes concluírem os estudos no tempo definido como certo, estimulando-os a atingir bons resultados.

Nesse sentido, para Almonacid e Arroyo (2008), a finalidade da educação não é só a humanização, mas também, e sobretudo, a recuperação da humanidade roubada, colaborando na construção de sujeitos sociais, culturais e políticos. Analisando a história da educação brasileira, podemos observar que a exclusão sempre esteve presente nas instituições de ensino, chegando a proporções inaceitáveis.

O discurso em favor da educação para o povo é antigo e prosseguiu mesmo com a Proclamação da República. Rui Barbosa, baseado no diagnóstico da realidade brasileira da época, denunciava a precariedade do ensino para o povo no Brasil e apresentava propostas de ampliação da quantidade de escolas e de melhoria da qualidade do ensino. Nesse sentido, diagnósticos, denúncias e propostas da educação popular têm estado sempre presentes no discurso político sobre a educação no Brasil, inspirado nos ideais democrático-liberais, com o objetivo da igualdade social e da democratização do ensino, em que a educação é vista como instrumento essencial para o alcance dessa proposta (SOARES, 1989).

Porém, a despeito das denúncias sobre a educação no Brasil, na prática o que o censo indicava na década de 1980 era que as altas taxas de repetência e evasão demonstravam que os que conseguiam entrar na escola nela não conseguiam estudar, fato esse observado até os dias atuais. Conforme os dados oficiais de escolarização, a escola que existe não atende aos anseios da população, acabando por se tornar mais um meio de exclusão (SOARES, 1989).

Nessa direção, quando a população excluída socialmente foi alcançando os bancos escolares começaram a aparecer as dificuldades de aprendizagem que, na concepção de Patto (1999), se manifestam predominantemente nas crianças provenientes dos segmentos mais empobrecidos da população. Para se entender o modo de pensar a escolaridade, é necessário perceber que os primeiros pesquisadores que se voltaram para o estudo dessa questão o fizeram baseados numa visão de mundo que se consolidou no século XIX, nos países do Leste Europeu e da América do Norte. Nesse período, nascem as ciências auxiliares da educação (Biologia e a Psicologia), em que as causas da exclusão da escolarização são remetidas a dificuldades individuais do aprendiz, como distúrbios ou deficiências no desenvolvimento físico e sensorial, intelectual e neurológico, emocional e de ajustamento, familiar e cultural.

Nesse sentido, o pensamento que residia numa perspectiva liberal era não preconizar uma sociedade em que as desigualdades desaparecerão, tratando-se de justificá-las sem colocar em xeque a tese da existência da igualdade de oportunidades, que substituiria a concepção de castas, tidas como inevitavelmente injustas (PATTO, 1999).

Como forma de justificar as desigualdades e a exclusão da escolarização, foram se desenvolvendo ideologias na tentativa de dissimular o contexto que se apresentava sem alterar as estruturas sociais. Dessa forma, Magda Soares (1989) explica o que subjaz à ideologia do dom, à ideologia da carência cultural e à ideologia das diferenças culturais. Essas três ideologias serão apresentadas no próximo subcapítulo.

## 5.1 CARACTERIZAÇÃO DAS IDEOLOGIAS DE EXCLUSÃO QUE JUSTIFICARAM A EDUCAÇÃO ESCOLAR

Com a ampliação da oferta de vagas na escola pública, foi se ampliando o número de escolas, devido à grande demanda. O acesso se ampliava para um público que, até então, não estava acostumado a essa nova realidade, surgindo problemas relacionados com a permanência escolar, comprovados pelas altas taxas de abandono, evasão e reprovação escolar. Diante dessa situação, em vez de se alterar o modelo imposto para atender esse público considerando essa

nova especificidade, foram criadas formas de justificar essas questões sem alterar a situação apresentada.

Nesse contexto, foram surgindo algumas ideologias de exclusão para justificar essas questões, sem a preocupação de alterar o contexto apresentado pela escolarização. Como primeira explicação para o insucesso escolar, surge a ideologia do dom. Soares (1989, p. 10-11) apresenta partir do seguinte questionamento: “Democracia?” Sendo a pergunta de Mário Quintana, é ele mesmo que responde: “A democracia é dar a todos o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, isso depende de cada um”. Diante dessa premissa, a autora conclui que, de acordo com a ideologia do dom, todos na escola têm o seu lugar com o mesmo ponto de partida; porém, o ponto de chegada \_\_ sucesso ou o fracasso \_\_ dependerá de cada um. Sobre essa questão, Dubet faz a seguinte afirmação:

Os alunos são colocados no centro de uma contradição fundamental: todos eles são considerados fundamentalmente iguais por estarem todos engajados numa série de provações cuja finalidade é torná-los desiguais. [...] Assim, o aluno que fracassa aparece como responsável como se ele tivesse decidido “livremente” sobre suas performances escolares trabalhando mais ou menos (DUBET, 2008, p.40-41).

Dubet (2008) assegura que as provações do mérito, mesmo parecendo justas, são de extrema crueldade para os que fracassam, principalmente quando esse fracasso é essencial para o funcionamento do mérito e da igualdade das oportunidades; entretanto, seria muito difícil imaginar um princípio de justiça escolar alternativo à igualdade meritocrática e tão forte quanto ela.

E, assim, estará definida a ideologia do dom, segundo a qual as causas do sucesso e do insucesso escolar dependem de cada indivíduo, pois a escola oferece a “igualdade de oportunidades”, e o bom aproveitamento dependerá do dom (aptidão, inteligência talento) de cada um. Essa ideologia, segundo Soares (1989), oculta, sob um discurso científico, a existência de desigualdades naturais, de diferenças individuais que vêm sendo legitimadas pela psicologia, desde o século XIX.

No final do século XVIII e início do século XIX, foi grande o desenvolvimento das ciências médicas e biológicas, especialmente da psiquiatria, surgindo as rígidas classificações dos “anormais”. As crianças que não acompanhavam seus colegas na aprendizagem escolar passaram a ser designadas como anormais, e as causas de seu insucesso estariam em alguma anormalidade orgânica (PATTO, 1999).

Collares e Moysés (1996) afirmam que um dos aspectos mais comuns do processo de patologização do ensino-aprendizagem são as disfunções neurológicas, que são conhecidas por

vários nomes: hiperatividade, distúrbios de aprendizagem, dislexia, disritmia e outros, referindo-se a uma condição biológica, inerente ao indivíduo, que prejudica ou impossibilita a aprendizagem.

Campos (1995) esclarece que, a despeito de ser a questão neurológica um aspecto bastante apontado como causa da dificuldade de aprendizagem, é preciso atentar para o fato de que não se pode estabelecer uma relação direta entre resultados de exames neurológicos e a aprendizagem escolar, porque o grupo de crianças em que o fator neurológico é o preponderante representa uma porcentagem muito pequena, justificando-se a necessidade da diferenciação de conceitos que separam os problemas acadêmicos daqueles físicos e psíquicos.

Para a ideologia do dom, o importante era responsabilizar o educando, surgindo o processo de biologização ou medicalização da educação, conforme apresentam Collares e Moysés (1996). O processo de biologização geralmente se manifesta por colocar qualquer doença da criança como causa do insucesso escolar, deslocando o eixo da discussão político-pedagógica para as causas e soluções médicas, inacessíveis à educação, processo esse chamado de medicalização do processo ensino-aprendizagem. O tipo de doença e a gravidade não se colocam em pauta e nem a época da vida em que se esteve doente; se o problema é uma questão de saúde, deve-se buscar a solução nessa área (COLLARES, MOYSÉS; 1996).

Porém, Kassir (2011, p. 63-64) relata que, na Europa, Alfred Binet (1857-1911) e Theodore Simon (1872-1961) iniciaram seus trabalhos de comparação da inteligência das crianças matriculadas em suas escolas francesas, pois acreditavam que a separação de crianças “normais” e “anormais” traria benefícios para todos no processo educativo. A prática de identificação de prováveis alunos “anormais” veio para o Brasil, em que era solicitada ao professor a organização de salas de aulas homogêneas. Contudo, a autora informa que os estudos de Basílio de Magalhães concluíram que, sob o ponto de vista emocional e econômico, a convivência de crianças anormais e normais era positiva.

A promoção de uma aprendizagem mais significativa se dá por meio do convívio com as diferenças, o que não é bom somente para a criança com necessidade especial, mas para todos, que aprendem na interação a importância de respeitar a limitação do outro, contribuindo para uma educação mais humanizada.

Na ideologia do dom, Soares (1989, p. 10-11) enfatiza que não seria a escola a responsável pelo insucesso do aluno, mas, sim, a ausência, neste, de condições básicas para a aprendizagem. Passa, assim, a ser “justo” que a escola selecione os “mais capazes”, adaptando, ajustando os

alunos à sociedade, segundo suas características individuais. A autora esclarece que essa situação está tão internalizada nos indivíduos que o aluno sempre culpa a si mesmo pela não aprendizagem, raramente pondo em dúvida o direito da escola de reprová-lo, rejeitá-lo, ou percebe a injustiça dessa reprovação ou rejeição. Assim, para a ideologia do dom, não é a escola que se volta contra o povo, é o povo que se volta contra a escola, por incapacidade de responder adequadamente às oportunidades que são oferecidas.

Atualmente, a ideologia do dom se aplica no sistema educacional brasileiro em relação a várias questões, entre as quais às políticas de avaliação de larga escala. Segundo Bonamino e Souza (2012), no final na década de 1980, a avaliação passa a integrar as políticas e práticas governamentais direcionadas à educação básica. Em 1991, o Ministério de Educação (MEC) cria o Sistema Nacional de Educação (SAEB), principal sistema que avalia alunos matriculados nas 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries (6<sup>o</sup> ao 9<sup>o</sup> ano) do Ensino Fundamental e no 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio.

A finalidade das avaliações é diagnosticar a qualidade da educação básica, em associação com questionários com fatores relacionados a esses resultados. Nas segundas e terceiras gerações de avaliações na educação básica no Brasil, articulam-se os resultados das avaliações e políticas com a responsabilização, com atribuição de consequências simbólicas ou materiais para os agentes escolares e implicação no currículo escolar. Nas avaliações de terceiras gerações, os sistemas Estaduais e Municipais vêm desenvolvendo propostas próprias de avaliação, fato esse que se observa, no Estado do Espírito Santo, no Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) (BONAMINO; SOUZA, 2014). Apesar disso, discutem-se os riscos de as provas padronizadas exacerbarem a preocupação de diretores e professores com a preparação para testes, o que leva a um estreitamento do currículo, fato esse verificado no cotidiano da escola, minimizando o currículo escolar.

Para Soares (1989, p. 11), embora a ideologia do dom esteja até os dias atuais muito presente na educação, os seus pressupostos foram abalados quando se evidenciou a ampliação das camadas populares na escola, situação em que, se verificou que as “diferenças naturais” não ocorriam apenas entre indivíduos, mas, sobretudo, entre grupos de indivíduos das classes populares, socioeconomicamente desfavorecidos. Surgiu, daí, o questionamento sobre a razão da concentração do insucesso escolar nesse grupo e sobre a questão da aptidão e inteligência desses alunos em relação aos alunos das classes dominantes, mais favorecidas. A busca de resposta a essas questões levou ao surgimento de outra ideologia: a ideologia da deficiência cultural.

Uma segunda explicação para o insucesso escolar é a ideologia da deficiência cultural. Soares (1989) esclarece que, de acordo com essa concepção, as condições de vida de que gozam as classes dominantes, as formas de socialização da criança, permitem que a criança, no contexto dessas condições, tenha o desenvolvimento, desde a primeira infância, de hábitos, atitudes, conhecimentos, habilidades, interesses que lhe dão a possibilidade de ter sucesso na escola. O contrário ocorre com as crianças das classes dominadas, para as quais o contexto cultural não favoreceria o desenvolvimento dessas características e, assim, seria responsável pelas dificuldades de aprendizagem.

Para Magda Soares (1989, p.13), os defensores dessa concepção não criticam a existência da estrutura social, responsável pela desigualdade social, pela existência das classes dominantes e dominadas, mas, sim, defendem a “superioridade” do contexto cultural das classes dominantes, em confronto com a “pobreza cultural” das classes dominadas. Essa carência ou deficiência não se define somente do ponto de vista econômico, com a privação alimentar, a subnutrição, que teriam consequências sobre a capacidade da aprendizagem, mas também do ponto de vista cultural. Um meio pobre em estímulos sensoriais, perceptivos e sociais, conseqüentemente, levaria as crianças dele provenientes a apresentar deficiências afetivas, cognitivas e linguísticas, responsáveis por sua incapacidade de aprender. Portanto, as causas desse insucesso estariam no contexto cultural de que o aluno provém, em seu meio social e familiar, que fariam dele um “carente”, “um deficiente”. A partir desse contexto, surgiu a educação compensatória, como meio de romper esse ciclo e de interromper a herança da pobreza, tendo sido a falta do acesso igualitário transferido das instituições para as famílias. Os programas são planejados para compensar as desvantagens da criança pobre, enriquecendo seu ambiente social.

A teoria da carência cultural, um preconceito disfarçado, conforme Patto (1999) surgiu e desenvolveu-se nos Estados Unidos, durante a década de 1960; estendeu-se para os países da Europa e da América Latina, chegando ao Brasil. Segundo Connel (1995) na década de 1970, o termo *carência cultural* chegou ao Brasil, pois a criança que não aprendia era considerada problema, por causa de um ambiente familiar desajustado, proveniente das classes trabalhadoras, passando-se assim, a afirmar a existência de culturas inferiores. Dessa forma, o insucesso escolar encontrava-se no aluno, e a escola tinha apenas uma parcela de culpa por não dar conta desses alunos.

Como o insucesso escolar estava diretamente ligado à ausência cultural da qual sofria o educando, os estudos voltaram-se para a explicação dos fatores socioculturais, que teriam fortes influências nas particularidades físicas, perceptivo-motoras, cognitivas e emocionais de cada

indivíduo. Buscando-se soluções para essa problemática, o enfoque era a criação de programas para recuperar o ambiente não favorecido para a criança, antes de ela entrar na escola; daí ser o ensino infantil o ponto principal da educação compensatória. No entanto, as taxas de repetência e evasão dentro do quadro do ensino brasileiro continuavam elevadas. Portanto, a despeito de ter a teoria da carência cultural acentuado as causas do insucesso escolar, considerando-as oriundas do educando, a sua premissa não foi verdadeira, uma vez que na prática seus defensores se depararam com resultados insuficientes (PATTO, 1999).

Montoya (1996) enfatiza que as questões relacionadas a miséria e à opressão, na ideologia da privação cultural, impõem limites à ação concreta cognitiva dos sujeitos. Portanto, o que está em jogo é a forma de pensar a aquisição do conhecimento e as relações sociais por parte do sujeito. Assim, mudar a forma e os pressupostos da carência cultural poderia modificar o sentido do déficit cognitivo, caso promovesse a valorização do contexto das camadas populares.

Essa ideologia ressalta a questão da cultura, definindo que as classes populares são desprovidas de cultura, ressaltando apenas a cultura da classe burguesa, que a escola reconhece, enquanto legítima e aceita. Entretanto, Soares (1986, p. 14) salienta que, do ponto de vista das ciências sociais e antropológicas, as noções de “deficiência cultural”, “carência cultural”, “privação cultural” são incorretas, pois não há culturas superiores e inferiores, mais complexas e menos complexas, ricas e pobres, mas, sim, culturas diferentes, e qualquer valor positivo ou negativo que se venha atribuir a essas diferenças é cientificamente errôneo. Ainda assim, houve uma terceira explicação para o insucesso escolar, a ideologia das diferenças culturais.

Como terceira explicação para o insucesso escolar a ideologia das diferenças culturais, que é cientificamente inaceitável. Na justificação das diferenças culturais, Patto (1999) afirma que, no século XIX, começam a ser divulgadas as teorias racistas, que atingem o ápice aproximadamente entre 1850 e a década de 1930. As teses defendidas eram de que a origem da espécie humana é múltipla, o que autoriza a conclusão de que existem raças anatomicamente e fisiologicamente distintas e, por isso mesmo, psiquicamente desiguais.

Montoya (1996) considera que os pressupostos da teoria da diferença cultural acarretam as seguintes questões: em primeiro lugar, o ponto de partida da análise dessa teoria centra-se nos conteúdos culturais das classes pobres, e não nas relações sociais que poderiam favorecer ou restringir as trocas cognitivas; em segundo lugar, no campo da noção de cultura, as relações de maior ou menor complexidade, é considerada uma questão ideológica, e não uma questão conceitual; em terceiro lugar, a teoria da diferença cultural, ao postular a existência de capacidades linguísticas e cognitivas inferiores às crianças pobres, não explica o modo da sua

formação nem mesmo o nível de organização alcançada, sendo o insucesso escolar por parte das crianças pobres, resultado da falta de contato com o currículo oculto. Sendo assim, Montoya (1996) explica que as ideias da teoria da diferença cultural não são absolutamente pacíficas, visto que, pelo contrário, parece ganhar força a necessidade de dominar as classes populares.

Essas ideologias são questionáveis, visto que percebemos um grande percentual de alunos nas instituições escolares que apresentam uma certa dificuldade de aprendizagem, quando os conteúdos trabalhados não são apresentados de forma significativa. Há, pois, uma questão pedagógica a se repensar, não de forma a culpabilizar o educador, mas, sim, de questionar as políticas mais amplas que envolvem a formação inicial e continuada do professor, as condições de trabalho e até mesmo as condições salariais, fazendo parte de uma estrutura mais ampla da educação brasileira.

Com base nessa explanação, podemos perceber que houve várias justificativas para explicar as causas da não permanência do educando na escola, sem a preocupação de questionar as questões pedagógicas, políticas e sociais mais amplas da escolarização. O discurso do “direito à educação com igualdades de oportunidades” permeou o discurso da educação brasileira, porém a ampliação da oferta escolar foi conquista de muitas lutas dos movimentos sociais que buscaram por uma maior democratização do saber.

O Programa Pró-Escola, junto com a sociedade, tem ampliado a perspectiva da permanência escolar no Município da Serra; porém, o desafio maior é a permanência com o acesso ao conhecimento de todos os alunos, o que será tratado no próximo capítulo. O acesso ao conhecimento dentro das instituições de ensino esbarra com muitas outras questões, que necessitam do fortalecimento de outras Políticas Públicas envolvidas com o público atendido, que tenham um direcionamento claro de mudança social, com enfoque no pedagógico e nas condições de trabalho dos educadores.

## 5.2 AS IDEOLOGIAS QUE LEGITIMAM A EDUCAÇÃO

A questão das ideologias que legitimam a educação tem relação direta com a permanência escolar, visto que, ao refletir e definir qual o papel que o sistema educacional assume, a educação escolar estará contribuindo para a viabilização de situações em que os alunos se sintam inseridos na aprendizagem, com maior possibilidade de trazer para o debate as questões políticas, sociais e econômicas, promovendo uma ação contraideológica. Nesse intuito, o Programa Pró-Escola somente atingirá os seus objetivos de permanência escolar com acesso ao

conhecimento a todos os alunos quando o Sistema Educacional assumir e puser em prática essa perspectiva educacional.

Para que isso ocorra, é necessário conhecer, de forma crítica, as ideologias que perpassam a sociedade capitalista com o intuito de fortalecer a exclusão social, pois, de acordo com Severino (1986), a educação, até certo ponto, era entendida como um lugar privilegiado de neutralidade, de objetividade, como um canal transmissor de cultura, sendo seu papel transferir a outras gerações seu legado cultural, que era visto como dado social objetivado, a ser apropriado enquanto tal pelos novos sujeitos. Com efeito, como praticamente toda a teoria educacional, ou seja, toda explicação e justificação da educação estava intimamente ligada à filosofia até o século XIX, a partir desse século, sob o impacto da ciência moderna, sobre os modelos explicativos da natureza humana, a educação passou por um trabalho teórico de cientificização (SEVERINO, 1986). A partir dessas análises, Severino observa que houve uma evolução da própria filosofia e das ciências humanas, dedicando-se muitos pensadores a discutir o papel ideológico da educação, o que os levou a rever seus fundamentos e suas diretrizes político-educacionais.

Nesse contexto, a educação é vista como parte das relações sociais, e a questão da neutralidade passa a ser questionável. Severino (1986) apresenta alguns teóricos que defendem o papel da educação como de emancipação social e também de conservação e exclusão da maioria da população.

Entre os teóricos que atribuem à educação o papel de emancipação da sociedade, Severino (1986) cita Antonio Gramsci, na respectiva abordagem da questão ideológica na esfera específica educacional. Situando-se na esteira do desenvolvimento da filosofia político-social do marxismo, Gramsci elabora sua abordagem a partir da totalidade da realidade histórica e cultural, ampliando o alcance da própria filosofia marxista, numa totalidade de sentido, para as dimensões econômicas e as dimensões culturais da existência da sociedade, incluindo a educação.

Para Gramsci (1982, p. 11), os intelectuais são os "comissários" da burguesia e do governo para o exercício da hegemonia social, isto é, do consenso "espontâneo", que nasce "historicamente" a partir do grupo dominante, que obtém um certo prestígio em virtude de sua posição e função no mundo da produção. Quando fracassa o consenso espontâneo, o Estado garante o aparelho de coerção estatal, que garante "legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem", nem de forma ativa nem de forma passiva.

Partindo da abordagem gramscianiana, a educação é um valioso instrumento de um grupo social dominante para exercer a sua hegemonia. A instituição escolar, enquanto elemento privado da sociedade, atua em conjunto com os demais aparelhos de hegemonia ativados na sociedade civil pelo grupo social dominante, tais como a Igreja, a família, etc.

Porém, Gramsci (1982) não vê na educação, assim como nos demais elementos da sociedade civil, apenas o papel de reprodução; ela também tem um papel contraideológico, independentemente de estar articulada à reprodução da ideologia da classe dominante. A respeito das ideias de Gramsci sobre a educação e a escola, Nosella e Azevedo (2012, p.25-26) afirmam:

Entre suas preocupações, a educação e a escola mereceram atenção especial por duas razões principais. Primeiramente, porque Gramsci acreditava que o mundo pode ser transformado e a educação e a cultura podem ser causa e efeito dessa mudança, enquanto espaços de formação, informação, reflexão e construção do consenso na sociedade. Em segundo lugar, porque a escolarização é um meio de formação "massiva" de quadros dirigentes e de cidadãos em geral.

Severino (1986) corrobora com Nosella e Azevedo (2012) a perspectiva que Gramsci defendia, de que a escola também tem um potencial contraideológico, apesar de estar articulada prevalentemente à reprodução da ideologia da classe dominante. Isso ocorre porque, a partir do momento em que a classe dominante tenta construir sua hegemonia pela extensão do consenso, há uma abertura para a livre circulação de ideologias representativas da classe oprimida, permitindo, conseqüentemente, que novas concepções de mundo possam eventualmente difundir-se contra a ideologia dominante. É assim que a ação pedagógica da instituição escolar tem seu significado estratégico na luta contra a ideologia dominante.

Gramsci (1982) defende uma escola única, pública, mantida pelo Estado, pois somente assim teria condições de envolver todas as gerações, sem divisão de grupos ou castas.

A escola unitária ou de formação humanista (entendido este termo, "humanismo", em sentido amplo e não apenas em sentido tradicional) ou de cultura geral deveria se propor a tarefa de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los levado a um certo grau de maturidade e capacidade, à criação intelectual e prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa (GRAMSCI, 1982, p.121).

Jesus (1989), em relação à prática e ao pensamento gramsciano, afirma que a temática pedagógica ocupa um lugar central, como instrumento necessário à luta entre as classes sociais pelo exercício do poder, ou pela hegemonia. Assim, a educação é um fator importantíssimo para a compreensão e para a solução das contradições existentes nas relações de classe, relacionando-se com as estruturas sociais. Conforme o autor, a educação ultrapassa os limites da estrutura e superestrutura:

A relação estabelecida entre estrutura e superestrutura impõe que a função hegemônica ultrapasse os limites superestruturais e penetre a estrutura, o que refletirá sobre a educação no sentido de dever ser entendida, para ser verdadeira, em relação aos dois níveis: estrutural e superestrutural, isto é, em relação às realidades sócio-econômicas (JESUS, 1989, p. 43).

Pelas razões expostas, Jesus (1989) conclui que, para Gramsci, o modo de produção de cada sistema social é muito importante para um processo educativo elaborado, bem como os fatores sociais, políticos e culturais.

Nesse sentido, pela análise de Severino (1986), Gramsci conclui que a educação, enquanto ação pedagógica, é a imposição do arbitrário cultural de um grupo. Legitimada, essa ação pedagógica se exerce com autoridade, procedendo, assim, à inculcação de princípios e valores considerados arbitrariamente como válidos pela classe dominante. Portanto, para Gramsci, a educação procede ideologicamente em dois níveis: em primeiro lugar, enquanto processo, na medida em que transmite e reproduz conteúdos culturais, impondo-os aos sujeitos das classes dominadas; em segundo lugar, enquanto ideologia pedagógica que tem como objetivo camuflar, por meio de discurso articulado, as reais relações de violência material e simbólica.

Na perspectiva de reprodução das relações sociais, Severino (1989) cita ainda dois sociólogos franceses, Christian Baudelot e Roger Establet, que fazem uma análise da escola capitalista francesa. Esses autores afirmam colocar-se numa perspectiva revolucionária do marxismo, preocupando-se, sobretudo, em fazer a educação atender aos interesses do proletariado; porém, sua abordagem não se limita a um diagnóstico/denúncia da realidade, levando ela a uma proposta de ação política transformadora.

Severino (1986) também apresenta Louis Althusser e a teoria reprodutivista da educação. O objetivo de Althusser, no interior do próprio marxismo, é distinguir ciência de ideologia, colocando-se inicialmente numa abordagem epistemológica. Define ele ideologia como um “sistema de representações dotado de uma existência e de um papel histórico no seio de uma dada sociedade” (ALTHUSSER, apud SEVERINO, 1986, p. 45). A ideologia é, pois, para Althusser, necessária na vida social, própria da classe dominante, não se concebendo uma ideologia da classe dominada. Para Severino, na concepção de Althusser, a educação escolarizada é a principal responsável pela inculcação da ideologia dominante em todos os sujeitos das sociedades capitalistas e, conseqüentemente, pela reprodução das relações de exploração.

Os sociólogos franceses (BOURDIEU; PASSERON 2009, p.25) fazem as seguintes considerações em relação ao caráter reprodutivista da educação:

As classes mais baixas tendem a ter comportamentos como a depreciação de si, a desvalorização da escola e a resignação ao insucesso ou à exclusão. Estas atitudes constituem-se, na maior parte das vezes, como antecipações às sanções que a escola reserva às classes dominadas. O tribunal escolar condena e faz esquecer o efeito das suas condenações, para que o destino social seja transformado em vocação da liberdade ou mérito da pessoa. A escola deve conseguir convencer os indivíduos de que foram eles a escolherem o seu próprio destino, sem alertar para a necessidade social que se lhes designou antecipadamente. Melhor do que as religiões políticas, as soteriologias do além ou a doutrina do kharma, a escola consegue, através da ideologia dos dons naturais, reproduzir as hierarquias sociais. A função do sistema de ensino é, assim, a de mascarar a verdade objectiva da sua relação com a estrutura da relação de classes.

Enquanto as questões apresentadas por esses teóricos continuarem a persistir, em relação aos segmentos mais pobres da sociedade, que são culpabilizados pelo insucesso social, pois as oportunidades são dadas de forma igual para todos e são eles que escolheram o seu próprio destino, a sociedade continuará estagnada, comprometendo a democracia e, conseqüentemente a construção da cidadania.

Para Bourdieu (1998, p. 41), devido à inércia cultural, ainda se conserva o pressuposto de que o sistema educacional é um fator de mudança social, segundo a ideologia da “escola libertadora”; porém, o que se tem demonstrado é que a escola é um dos mais eficientes elementos de conservação social, “pois fornece a aparência da legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural”. O autor reconhece a “rigidez” extrema de uma ordem social que concede às classes mais favorecidas monopolizar os bens culturais da instituição escolar.

A partir das colocações acima, Severino (1989) conclui que a educação tem um papel significativo na reprodução social, num discurso ideológico autorreprodutivo e reprodutor das relações sociais que estruturam determinada sociedade. Ao contrário, os processos educacionais, no seu interior, também geram e desenvolvem forças contraditórias que comprometem o fatalismo da reprodução. Não é porque na história da educação se tem manifestado muito mais a força reprodutora dos processos educacionais que ela deva ser considerada a única nesse processo.

Severino (1989) ressalta que uma classe dominante não exerce seu poder sobre a sociedade de maneira direta; nas sociedades modernas, o poder social é exercido por meio do Estado, que implementa a política educacional, inserida no universo mais amplo da política social como um todo.

Sendo assim, a escolarização está relacionada ao momento histórico e político de uma dada sociedade, com duas possibilidades de atuação: na potencialização das ideologias dominantes ou na promoção da participação social e política dos segmentos desfavorecidos da sociedade.

Entre os caminhos de uma educação transformadora, contraideológica, Saviani (2009) acentua a necessidade de eleger um projeto de educação, que tenha a máxima prioridade no cenário brasileiro, com a garantia de recursos financeiros para a valorização e formação de professores, transformando a docência numa profissão atraente na sociedade, com boas condições de trabalho. Dessa forma, estaríamos atacando de frente outros problemas sociais do país.

Saviani (2009, p. 154) argumenta:

Com um quadro de professores altamente qualificado e fortemente motivado trabalhando em tempo integral numa única escola, estaremos formando os tão decantados cidadãos conscientes, críticos, criativos, esclarecidos e tecnicamente competentes para ocupar os postos do fervilhante mercado de trabalho de um país que viria a recuperar, a pleno vapor, sua capacidade produtiva.

Assim, para Saviani, por esse caminho estaria criado o tão desejado círculo notável do desenvolvimento.

Diante das situações apresentadas, não basta a universalização do ensino; é necessário um maior envolvimento de toda a sociedade para promover a permanência escolar, com reais possibilidades de aprendizagem, devido à diversidade de fatores que estão envolvidos nessa questão, pois a evasão, o abandono e a reprovação escolar ampliam a exclusão social, que atinge diretamente e indiretamente toda uma coletividade. Portanto, faz-se necessário, no Município da Serra, a potencialização das ações do Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar, em consonância com outras políticas públicas e pedagógicas, com ampla participação do Estado e da sociedade civil e comprometidas com um projeto emancipador, em que o direito à educação, vinculado a uma pluralidade de direitos, seja orientado para o sucesso na “escola” e na “vida” dentro de estruturas mais amplas da sociedade em geral.

## **6 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DA SERRA/ES: HISTÓRICA, ECONÔMICA E DAS POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA EDUCACIONAL**

Neste capítulo, apresentamos uma breve descrição do Município da Serra, em relação aos aspectos históricos, econômicos e às políticas educacionais de acesso e permanência escolar. Tratamos também como se deu a atuação do Conselho Municipal de Educação no Programa Pró-Escola e ressaltamos a análise dos dados de escolarização, apresentados pela Secretaria Municipal de Educação e pelo INEP, relacionando-os com o Programa estudado.

Nesse intuito, apresentamos o cenário de atuação do Programa Pró-Escola no Município da Serra/ES, no período de 1997 a 2014, por meio de notícias de jornais, referências bibliográficas, documentos oficiais e entrevistas não estruturadas.

As nossas análises serão direcionadas para o Município da Serra, cujos primeiros habitantes foram os índios Temiminós, que vieram do Rio de Janeiro e que foram recebidos no Espírito Santo pelo padre jesuíta Braz Lourenço e alojados entre Morro da Serra e o rio Santa Maria. No dia 8 de dezembro de 1556, foi fundada a aldeia de Nossa Senhora da Conceição, onde foram estabelecidas as bases da colonização e que, futuramente, seria a cidade da Serra. A população inicialmente era composta de índios Temiminós, depois chegaram os colonizadores portugueses com os escravos negros, e com essa miscigenação surge o povo serrano (BORGES, 2009).

De acordo com (BORGES, 2009), o Município da Serra está localizado no Estado do Espírito Santo, na Região Metropolitana da Grande Vitória, ficando aproximadamente a mil quilômetros dos principais centros administrativos e econômicos do Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Brasília, além de ficar no centro econômico e administrativo do Espírito Santo. O Município da Serra faz limite com a capital do Estado (Vitória), é o segundo maior Município em extensão territorial, com 552,541km<sup>2</sup> (IBGE, 2016), é cortado de Norte a Sul pela Rodovia Federal BR-101, permitindo um fácil acesso as cidades do Rio de Janeiro e Salvador.

O quadro econômico do Município da Serra até a década de 1960 era baseado na produção cafeeira, que, mais tarde entrou em estagnação, iniciando o fluxo migratório para as cidades na esperança de novos empregos nas indústrias que foram o seu principal vetor de crescimento (SERRA, 2000). Borges (2009) informa que, nos últimos quarenta anos, o Município da Serra deixou de ser tipicamente rural, passando a ser o principal Polo Industrial do Espírito Santo e a

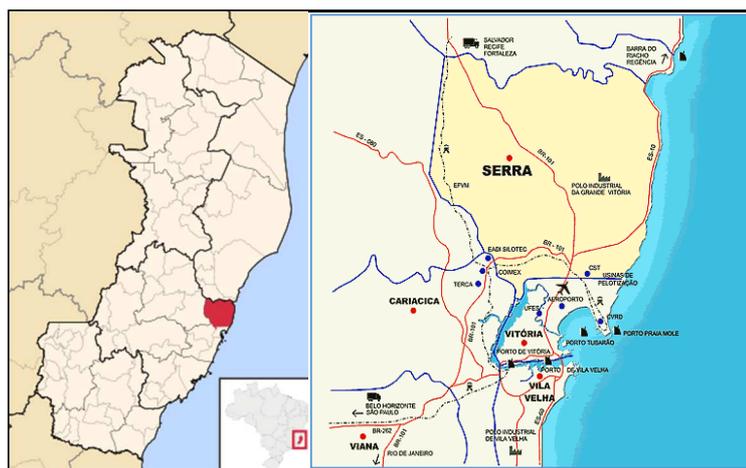
segunda economia do Estado, com um forte crescimento do comércio e a construção de diversos empreendimentos a partir de 2007.

A população serrana apresentou um aumento significativo nos últimos anos, segundo os dados preliminares do IBGE (2014), apresentando 476.428 habitantes, passando a ser o Município mais populoso do Estado do Espírito Santo. Segundo informações do IBGE (2010), a população serrana está localizada predominantemente na zona urbana, totalizando 99,3%, ao passo que na zona rural, 0,7%.

Silva e Dadalto (2014) enfatizam que esse aumento populacional, vivenciado pelo Município da Serra nos últimos anos, deve-se também aos fluxos migratórios, oriundos de outros Estados e do interior. Com o crescimento econômico, houve um aumento populacional para suprir a mão de obra. Contudo, em sua contramão, o Município tem presenciado altos índices de violência, além de construção de áreas espacialmente segregadas, em que concentram as maiores taxas de homicídio.

Esse aumento populacional deve-se, também, a Lei que estabeleceu oficialmente os limites, em caráter definitivo, da fronteira entre os Municípios da Serra e de Vitória, na Região Metropolitana da Grande Vitória. No mapa a seguir, podemos observar o Município da Serra em relação à sua localização no Estado do Espírito Santo.

Figura – 1 Mapa do Estado do Espírito Santo com a localização do Município da Serra/ES



Fonte: Google Maps (Acesso: 12 abr. 2014)

A Prefeitura da Serra possui a maior Rede Educacional do Estado do Espírito Santo. A educação do Município, em 2014, contava com aproximadamente 62.000 estudantes nas áreas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e diversas modalidades, distribuídos em 126 Unidades de Ensino.

Nesse Município, as escolas estão divididas por seis regiões geopedagógicas, que compreendem diversos bairros e que foram agrupadas por proximidade com objetivo de facilitar o assessoramento da Secretaria de Educação. As regiões são: Carapina, Civit, Litorânea, José de Anchieta e Serrana.

A região Litorânea, a partir dos anos de 1960, expandiu a sua área para o turismo, desenvolvendo o comércio local e vários tipos de serviços voltados a esse público, como hotéis, pousadas e restaurantes, pois é uma região composta de aproximadamente 23 km de praias localizadas próximas às lagoas e riachos. Apesar disso, nessa região, apresentam-se bairros com estrutura precária e baixo nível socioeconômico que foram construídos em função do crescimento do Município (BORGES, 2009).

As regiões Carapina I e II e José de Anchieta abrigam a maioria da população serrana e atraindo cada vez mais pessoas em decorrência dos grandes investimentos imobiliários nessas regiões. Na região Civit I e II, onde está localizada grande parte das empresas do Município, gerando uma quantidade significativa de postos de trabalho. Devido a esse fato, os bairros foram planejados e bem estruturados, objetivando atender às demandas das empresas nessa região.

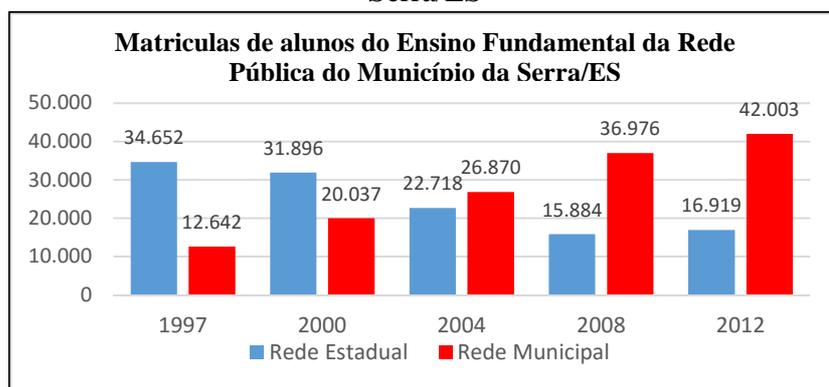
A região Serrana agrupa o Centro Administrativo do Município e vários bairros onde está localizado o primeiro núcleo urbano do Município, que se consolidou em 1960. A área é cortada pela BR-101 e possui um grande patrimônio natural e histórico como o Monte Mestre Álvaro e a Igreja de Nossa Senhora da Conceição (BORGES, 2009).

No próximo subcapítulo, trataremos sobre a caracterização da política de acesso e permanência escolar, dividindo os períodos de acordo com a gestão municipal e elencando os programas que tiveram mais relevância.

#### 6.1 CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO E PERMANÊNCIA ESCOLAR NO MUNICÍPIO DA SERRA (1997 a 2014)

Com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, ficou estabelecido que o Ensino Fundamental deve ser ofertado com prioridade pelos Municípios, porém não libera o Estado de assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Ao observar o gráfico a seguir, percebemos que houve uma inversão no atendimento dos alunos do ensino fundamental no Município da Serra, havendo uma transferência de responsabilidade com esse nível de ensino, visto que não houve um aumento no atendimento dos alunos do ensino médio.

Gráfico 3 - Matrículas de alunos do Ensino Fundamental da Rede Pública do Município da Serra/ES



Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Estadual (SEDU) e Municipal de Educação (SEDU) 2014

A partir das observações do gráfico, percebemos que, no decorrer dos anos de 1997 a 2012, as matrículas da Rede Municipal de ensino apresentaram um aumento considerável de aproximadamente 30%, enquanto, na Rede Estadual, houve o inverso no quantitativo de matrículas no ensino fundamental, diminuindo em termos percentuais de aproximadamente 48%.

Esse fato também se deve ao aumento populacional do Município da Serra, ampliando as demandas e os desafios em relação à oferta, que está quase universalizada, e principalmente em relação à permanência escolar. Portanto, para tratar da política da educação no Município da Serra no período de 1997 a 2014, dividiremos os períodos de acordo com a Gestão Municipal em vigor em cada momento histórico.

Durante o período de 1997 a 2000, na gestão do Prefeito Sérgio Vidigal, do Partido Democrático Brasileiro (PDT) o contexto mundial da educação era a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990) e, seguindo as orientações do partido, de “educação para todos”, assumiu um discurso em prol de uma educação como elemento essencial para o desenvolvimento da sociedade. No Estatuto do PDT (1999), no art. 1º § 1º, está assim expresso: “educação, causa de salvação nacional, prioridade das prioridades: alimentar, acolher e assistir a todas as crianças do País, desde o ventre materno; educá-las e escolarizá-las em tempo integral, sem qualquer tipo de discriminação;” (ESTATUTO, 1999).

Nessa gestão Municipal, foi implantado um Programa na área da educação com o intuito de diminuir os índices de reprovação, abandono e evasão escolar, que apresentavam índices muito elevados no Município, chegando a atingir 24% no ano de 1997. Esse Programa, intitulado Pró-

Escola, foi criado no ano de 1998, tendo demonstrado resultados satisfatórios em relação aos objetivos pretendidos, porém, não foi dada continuidade a ele no segundo mandato do PDT.

No período de 2001 a 2004, a gestão municipal continuou com Sérgio Vidigal, que foi reeleito, e o intuito de reduzir os índices de reprovação, abandono e evasão escolar continuaram no Município, entrando em cena outro Programa chamado Escola Campeã, que tinha como principais objetivos a redução desses índices. Almeida, Junquillo e Souza (2008) informam que o Programa Escola Campeã é um programa de gestão escolar mantida pelo Instituto Ayrton Senna e Fundação do Banco do Brasil, que tem uma perspectiva gerencial, como única alternativa para reduzir os problemas da educação brasileira, que devem ser resolvidos com soluções técnicas, devido à falta de eficiência e eficácia das escolas públicas brasileiras.

O Programa Escola Campeã chegou ao Município da Serra a partir de um encontro de prefeitos eleitos em Brasília. Na ocasião, alguns Municípios do Brasil aderiram ao convênio e se comprometeram a realizar dois tipos de gestão: uma Municipal e uma escolar. A gestão Municipal atribuía “à estruturação da secretaria municipal de educação o estabelecimento de políticas públicas voltadas para a autonomia e integração das escolas e a sustentabilidade e replicabilidade dos avanços obtidos”. O Programa Escola Campeã utiliza instrumentos (indicadores de gestão e de eficiência) “para diagnosticar, avaliar e indicar o nível de eficiência e eficácia da qualidade da política educacional desenvolvida no município, possibilitando o alcance de uma rede de escolas eficientes, integradas e autônomas”. (JORNAL ESCOLA CAMPEÃ, 2001, apud ALMEIDA; JUNQUILHO; SOUZA, 2008, p. 6).

Conforme Almeida, Junquillo e Souza (2008), no Município da Serra o Programa alcançou alguns resultados na diminuição dos índices de reprovação e evasão escolar, porém observou-se que sua implantação ocorreu de forma imposta, desconsiderando o cotidiano escolar e a participação dos sujeitos envolvidos nos seus objetivos, metodologias e resultados. No início do terceiro mandato do PDT, em 2005, os gestores da Secretaria de Educação optaram por não dar continuidade ao Programa.

No período de 2005 a 2008, assume o Prefeito Audifax Charles Pimentel Barcelos, também do partido do PDT, com apoio do Sérgio Vidigal. O novo prefeito apresenta um outro programa, com o mesmo objetivo de reduzir os índices de evasão, abandono e reprovação escolar, o Programa “Bom na Escola”, que tem como estratégia a premiar os alunos e incentivar as famílias a cobrar o desempenho dos filhos, propiciando a geração de renda caso alcance o resultado da aprovação nas séries do ensino fundamental (FRAGA, 2010).

Fraga (2010), na sua dissertação de mestrado, intitulada *O PROGRAMA DE CRÉDITO ESTUDANTIL “BOM NA ESCOLA”*: estudo sobre uma política social de geração de renda e redução dos índices de reprovação e evasão, expõe a trajetória do Programa, com a apresentação do Prefeito Audifax Barcelos de um projeto de Lei para ser votado de forma emergencial.

O projeto referia-se ao Programa “Bom de nota na escola” e previa uma quantia de R\$ 100,00 (cem reais) a ser repassada aos alunos do Ensino Fundamental matriculados na rede pública do município da Serra. Esse valor seria anual. Então, todo aluno que ingressasse na escola na 1ª série e que não fosse reprovado, ao final da 8ª série – sem considerar os juros e se ele não retirasse 50% ao final da 4ª série – teria uma poupança de R\$ 800,00 (oitocentos reais), no Ensino Fundamental de oito anos e R\$900,00 (novecentos reais) no Ensino Fundamental de nove anos. O repasse do benefício estava condicionado somente à aprovação e era cumulativo (FRAGA, 2010).

Fraga (2010) relata que houve divulgação do Programa, em grande parte por meio de jornais, que repercutiram em vários segmentos da comunidade escolar. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES) se pronunciou contrário ao Programa, pela falta de discussão com os segmentos da sociedade, nem mesmo com o Conselho Municipal de Educação. Houve a convocação de uma Audiência Pública, que, em patamares mínimos, propiciou a participação da sociedade civil, sendo possível construir coletivamente algumas mudanças necessárias para a continuidade do programa.

Com algumas reformulações no Programa, a reprovação passa a ser aceitável, desde que seja dentro da margem de dois anos, sem o aluno perder o benefício, dando-se ênfase à permanência do aluno na escola em vez da reprovação. Porém, a evasão, é tratada com mais rigidez, uma vez que o aluno evade perde o direito ao benefício. Devido ao receio do mau uso do dinheiro, no valor de R\$ 100,00 (cem reais), esse valor passa a ser um crédito ligado ao material educativo, de forma que o aluno adquira o produto na rede de lojas credenciadas. A Lei 3.113, de 4 de julho de 2007, cria, então, esse Programa com o nome de “Bom na Escola”, para atender os alunos do ensino fundamental matriculados na rede municipal da Serra (FRAGA, 2010).

O Programa “Bom na Escola” continua em vigor até o presente momento; porém, o resultado da pesquisa de Fraga (2010) indicou que os objetivos de evasão e reprovação escolar não estão sendo alcançados, pois, os pais e alunos não conheciam o Programa, ou tinham pouca informação sobre ele, e não houve incorporação do programa no cotidiano escolar. Esse Programa, de acordo com Fraga (2010), atende mais aos propósitos do comércio do que aos propósitos pedagógicos, e, paralelamente, o programa que zela pela frequência escolar é o Pró-Escola (FRAGA, 2010).

No decorrer do período de 2009 a 2012, houve embates políticos, visto que Audifax Barcelos pretendia completar os dois mandatos no cargo. Porém, o ex-prefeito Sérgio Vidigal disputou com Audifax Barcelos e venceu as eleições. No período de 2009 a 2012 o Programa Pró-Escola foi retomado, e também foi implantado, em agosto de 2009 nas Unidades de Ensino da Prefeitura Municipal da Serra, o Programa Educação em Valores Humanos (PEVH), cuja centralidade está na promoção dos valores humanos, integrada na proposta do currículo escolar, o que demonstra uma preocupação em dar um novo sentido à escola, devido ao aumento da violência, dos índices de evasão, do abandono e da reprovação nas Instituições de ensino (SOARES, 2014).

O Programa Educação em Valores Humanos foi apresentado pelo Vereador Bruno Lamas (PSB), no dia 19 de junho de 2013, para aprovação em forma do Projeto de Lei, com a seguinte justificativa: o Programa Educação em Valores Humanos é referência internacional em inovação do ensino; o programa tem a capacidade de mudar o conceito de educação convencional, integrando os cinco valores, amor, verdade, paz, não violência e boa conduta ao currículo escolar, por meio de uma educação voltada para o coração, dando ênfase ao conhecimento que vem de dentro, em que está a fonte de toda sabedoria (LAMAS, 2013). O Programa Educação em Valores Humanos foi materializado na Lei 4.108, de 16 de outubro de 2013.

Em reportagem transmitida pela *TV Gazeta*, em 24 de setembro de 2010, intitulada “Projeto Educação em Valores Humanos está fazendo a diferença”, a Secretária de Educação da Serra Márcia Lamas dá o seguinte depoimento: “O trabalho de valores humanos na sala de aula melhora a autoestima do aluno e ele estabelece uma relação afetiva do aluno com a escola, e isso reflete nos resultados diminuindo a evasão e melhorando a aprovação escolar” (PROJETO..., 2010).

Segundo SOARES (2014), na sua dissertação de mestrado, evidencia-se, numa perspectiva qualitativa, que, embora o Programa tenha despertado atenção sobre as questões atuais e relevantes, limita-se na falta de um debate mais amplo e profundado em relação à escola da atualidade, desconsiderando as contradições históricas, responsabilizando o indivíduo e distanciando-se de uma concepção crítica.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB), atualmente com o prefeito Audifax Barcelos inicia o mandato, de 2013 a 2016, em andamento com os Programas Pró-Escola, Bom na Escola e Educação em Valores Humanos, que foram institucionalizados no Município da Serra e que estão diretamente relacionados com as políticas de permanência escolar, dentre outros projetos

e ações com esse mesmo intuito. Porém, o Programa Pró-Escola apresenta maior visibilidade em relação aos outros Programas no combate à evasão, ao abandono e à reprovação escolar.

Observando o período estudado, em relação às políticas de acesso e permanência escolar no Município da Serra, Dallari (1998) afirma que um dos problemas fundamentais do Estado contemporâneo é conciliar a ideia de ordem com a de dinamismo social, que permite novas estratégias sem anular os resultados obtidos. O Estado adequado é permeado por conflitos de interesses que fazem parte da realidade dialética, a qual resulta na ordem capaz de assegurar o bem comum, estabelecendo regras gerais e uniformes para a escolha da vontade preponderante. Porém, quando ocorre a dominação de valores particulares, o Estado se distancia da sua própria razão de ser, desconsiderando os objetivos fundamentais, como liberdade individual, igualdade de oportunidades e a justa distribuição das riquezas produzidas pela sociedade, transformando-se num mero instrumento de grupos privilegiados, impondo a redução da mobilidade social e aprofundando as injustiças sociais.

Nesse intuito, Tedesco (2005) adverte que as políticas educacionais devem superar as políticas governamentais e investir em políticas de Estado, pois as políticas educacionais não são políticas de curto prazo ou de apenas um setor. A Gestão da educação necessita de estratégias para conseguir o consenso e o engajamento de todos, devendo estar protegida de qualquer influência partidária e avaliar os resultados para que haja sucesso.

Portanto, ao observar as políticas de acesso e permanência escolar no Município da Serra, percebemos que há um processo de descontinuidade, principalmente em relação ao Programa Pró-Escola, que, a despeito de uma avaliação positiva em relação aos objetivos alcançados nos primeiros anos de sua implantação, sofreu uma ruptura considerável, levando em consideração que políticas educacionais requerem um longo prazo e que elas não devem ter vínculos partidários, para que os resultados sejam mais efetivos.

No próximo subcapítulo, estaremos relatando a trajetória do Programa Pró-Escola no Município da Serra.

## 6.2 O PROGRAMA PRÓ-ESCOLA

Desenvolveremos a trajetória do Programa Pró-Escola a partir das notícias divulgadas nos jornais, nas entrevistas não estruturadas, triangulando com os referenciais estudados e dividindo a explanação em dois momentos: no período de 1998 a 2000, período de implantação do Programa, e no período de 2009 a 2014, período de relançamento.

### **6.2.1 Cenário 1: Pró-Escola no período de 1998 a 2000: caminhos para alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

Para tratar das circunstâncias da implantação do Programa Pró-Escola, em 1998, recorreremos ao ano de 1997, em que se inicia a gestão municipal do PDT, retratando o contexto educacional. A educação da Serra e do Estado do Espírito Santo passava por questões muito conturbadas, pois o ano letivo de 1996 não havia sido concluído devido a muitas greves e paralisações dos professores por motivo de atrasos de pagamento, reajuste salarial, unificação do piso nacional, plano de carreira e convocação de concursados. Com a organização do calendário letivo, com o projeto “Reagindo”, que tinha esse intuito, as escolas Municipais iniciaram o ano letivo de 1997. Nesse momento foi realizado um levantamento dos índices da escolarização e foram constatados os altos percentuais de abandono e reprovação escolar dos alunos do Município da Serra, totalizando aproximadamente 24% em 1997, de acordo com os dados da Secretaria Municipal de Educação.

Foi relatado, na entrevista não estruturada realizada com a Secretária Municipal de Educação Márcia Lamas, que, em 1998, ela foi convidada para falar na mídia sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que estava sendo implantado nos Municípios Brasileiros naquele ano. Na ocasião, a Secretária, ao tratar sobre o tema da reportagem, divulgou na mídia os altos índices de evasão e reprovação escolar dos alunos do Ensino Fundamental do Município da Serra, pois, segundo ela, “essa divulgação foi como um pedido de socorro para a sociedade”. Na ocasião, a Juíza da Vara Criminal Hermínia Azoury, ao ver a reportagem publicada, se dispôs a participar da situação, tendo como base o art. 246 do Código Penal, de abandono intelectual, que determina que “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa” (BRASIL, 1940).

Depois dessa ocasião, a professora Márcia Lamas continuou relatando “que ocorreram diversas reuniões com diretores escolares, Conselho de Escola, representante da Universidade Federal, diversas organizações da sociedade civil, Judiciário, Ministério Público e outros, para resolver a questão apresentada em relação aos altos índices de evasão, abandono e reprovação escolar, que direta ou indiretamente afeta toda a sociedade, e desses encontros surgiu o Programa Pró-

Escola, que resultou num Convênio<sup>7</sup> firmado entre o Município da Serra, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e o Ministério Público Estadual”.

O resultado desse convênio foi noticiado na mídia, em diversos momentos. O jornal *A Gazeta*, que divulgou a seguinte notícia: “Serra usa Código Penal contra evasão escolar”:

Cerca de três mil alunos engrossaram as estatísticas de evasão escolar e reprovação na rede de ensino na Serra. A prefeitura tem os culpados: os pais dos estudantes faltosos. A justiça também entende dessa forma. Ontem, a empregada doméstica Luciléia Mendes Araújo estava no banco dos réus, ao lado de outros 245 pais de alunos. Eles foram intimados para comparecer a uma audiência no Juizado Especial Criminal da Serra. Luciléia não sabia, mas caso não obrigue seu filho, de 12 anos a permanecer no colégio, ela pode ser processada criminalmente com base no artigo 246 do Código Penal. A pena prevê detenção de 15 a 30 dias por abandono intelectual dos filhos.

Com medo do processo criminal, os responsáveis atenderam em peso o chamado. A audiência foi tão disputada que teve de ser dividida em dois horários. “Não vamos abrir mão do cumprimento da lei. Se for necessário, vamos processar os pais por amor aos seus filhos” comunicou a juíza Hermínia Azoury. Segunda ela, a violência no município está relacionada à evasão escolar “ se não usarmos o Código Penal nesses vamos alimentar o país de analfabetismo” explicou a juíza.

Moradora de Carapina, Luciléia afirmou que vai acatar a decisão da justiça, embora o filho relute em estudar, contou a empregada. “Sempre fui atenciosa com meus filhos. Meu marido saiu de casa e virei pai e mãe dessas crianças. Mas o filho mais velho não quer estudar”, disse Luciléia, que também abandonou o estudo quando estava na 2ª série. (SERRA...,1999, p.19).

Diante do exposto, reportamo-nos a Gramsci (1982), que acreditava que a educação e a organização da cultura têm um papel imprescindível na formação dos intelectuais “orgânicos”, em todos os níveis sociais, para emancipação da sociedade. Porém, o que percebemos é que devido a diversas questões, como o contexto político, social e econômico que promove a exclusão, a escola não tem atendido à expectativa de uma boa parte da população, que não a reconhece como instrumento de emancipação e não identifica nenhum outro. Percebemos também que a escola não prepara a curto prazo para o mercado de trabalho, necessitando da intervenção do Poder Judiciário para a proteção do direito à educação no seu papel de mobilização social com o intuito de promover a construção da cidadania.

Nessa direção, no início de sua implantação, o Programa Pró-Escola apresentava resultados satisfatórios na diminuição dos índices de abandono e reprovação escolar, pois em 1997 os índices de abandono e reprovação escolar alcançavam 24%, em 1998 atingiam 17% e em 1999 totalizavam 9,5%. Conforme os relatos da professora Márcia Lamas, o Programa teve repercussão nacional, com a participação dela e da Juíza Hermínia Azoury em Encontro em

---

<sup>7</sup> Esse Documento, que materializou a Cooperação que celebraram o Município da Serra, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e o Ministério Público Estadual em 1998, não foi localizado nos órgãos envolvidos. Porém, em conformidade com os registros de jornais e entrevistas não estruturadas, ele realmente foi firmado, até mesmo para justificar as transações penais do Poder Judiciário em prol do Fundo de Combate à Evasão e Reprovação Escolar no Município da Serra/ES.

Vila Velha/ES, em Audiência do Ministério Público em Macaé/RJ e em evento em Brasília. Também, ambas foram agraciadas com o prêmio Darcy Ribeiro de Educação, no ano de 2002. O Prêmio Darcy Ribeiro estava na sua terceira edição em 2002 com o objetivo de premiar os trabalhos inovadores de professores ou de fundações com atuação nacional, que são indicados por deputados e senadores. A presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, deputada Esther Grossi (PT-RS) na ocasião, ressalta que o propósito é homenagear quem contribui para melhorar a qualidade do ensino e os índices de escolaridade. “Essas atitudes devem ser mostradas a todos, para que a chama da paixão que acompanha os educadores seja reavivada com os exemplos desses homenageados”, declara (EDUCAÇÃO, 2002).

Um dos resultados do Programa Pró-Escola foi apresentado na Câmara Federal pela deputada Miriam Reid, do PDT-RJ, que revelou sua preocupação com as taxas de repetência e de abandono escolar do Brasil, que está entre as maiores do mundo, tendo como consequência o crescimento de menores de rua, que sem acesso à educação e sem qualquer perspectiva de um futuro profissional, sucumbem na criminalidade. Destaca ela ainda que a política social e econômica do governo não priorizava a educação (MIRIAM..., 2000).

Na apresentação à Câmara Federal do Projeto de Lei nº 1910, de 21 de outubro de 1999, a deputada registra sua fala tendo como sustentação os dados da escolarização do Censo Escolar de 1999, do Ministério da Educação, em que foi constatada a diminuição de 1,5% no número de matrículas da 1ª à 4ª série e de 4,8% nas matrículas de 5ª à 8ª série, que corresponde à faixa etária de 7 a 14 anos, apresentando um quadro de 1,2 milhões de crianças em idade escolar fora da escola. Essa situação demonstra que o Brasil oferece uma educação para o povo abaixo do nível mínimo satisfatório, e muito pouco têm sido feito para atacar as causas desse problema (REID, 2000).

O Projeto Federal de Lei 1.910/1999, pretendia, por meio da parceria entre prefeituras, escolas, o Judiciário, pais e responsáveis, trazer o aluno de volta à escola sem custo. O projeto defendia a obrigatoriedade das Unidades Escolares comunicarem ao judiciário os nomes dos alunos faltosos, com o intuito de que os pais fossem convocados e alertados do risco de sanção penal. Caso fosse constatado o abandono da escola para trabalhar, o aluno passaria a receber cestas do Fundo Municipal de Combate à Evasão Escolar, que distribuiria para as famílias cestas provenientes de aplicação de penas alternativas pela Justiça. Assim está exposto no Jornal da Câmara Federal:

Ela explicou que o PL 1.910, de sua autoria, pretende, por meio de um trabalho conjunto entre prefeituras, escolas, o Judiciário, pais e responsáveis, fazer com que o aluno retorne a escola “a custo zero”.

A deputada ainda elogiou experiências como o Bolsa Escola, implantado por Cristovam Buarque quando governador do Distrito Federal, o Pró-Escola, do Município de Serra, no Espírito Santo, e as ações do atual governo do Rio de Janeiro, que, segundo ela, “não mede esforços para melhorar a situação educacional do Estado” (MIRIAM..., 2000, p. 4).

No Projeto de Lei, Reid (2000) demonstra sua indignação ao expor sobre o desleixo da sociedade brasileira em relação às crianças fora da escola, que, no ócio, são facilmente cooptadas pela marginalidade, drogas, crime e violência nas ruas. Por acreditar que os programas de combate à evasão e reprovação escolar devem considerar os fatores internos e externos das instituições escolares, e pela exitosa experiência apresentada pelo Município da Serra, que promoveu a parceria entre o poder executivo e judiciário, trazendo de volta à escola 99% dos alunos faltosos, a deputada apresenta o Projeto de Lei nº 1.910/1999, que altera a Lei nº 9.394/96, incluindo, dentre os encargos dos estabelecimento de ensino, a obrigatoriedade da notificação, ao final de cada bimestre, a relação nominal dos alunos que apresentarem 25% de faltas não justificadas, ao Conselho Tutelar e ao Juiz da respectiva comarca. Afirma Reid (2000, p.10):

Bons exemplos existem e podem ser encontrados em nosso próprio território. Foi justamente um desses exemplos que nos estimulou a apresentar, projeto alterando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, buscando nele inserir dentre as atribuições dos estabelecimentos de ensino aquela de notificar ao Ministério Público sobre a evasão escolar.

Em particular, ilustramos com o exemplo do Município da Serra, no Estado do Espírito Santo.

A autora do Projeto informa, ainda, que o ato de tornar público os resultados da Serra se faz na esperança de sensibilizar todos os Municípios Brasileiros a combater a evasão e o abandono escolar, tendo a educação como um dos principais atributos para a construção da cidadania. Para ela, o segredo do sucesso do Programa da Serra foi a junção da intimação dos pais para informá-los de que eles estavam cometendo o crime de abandono intelectual, com a possibilidade de regularizar a frequência escolar dos filhos (REID, 2000).

Reid (2000) conclui que a sociedade brasileira teria um longo caminho a percorrer no aspecto da valorização da escolarização, enquanto um dos pilares fundamentais para a construção da cidadania, com uma estrutura adequada de ensino, com profissionais bem formados e conscientes de seu papel político e social.

Portanto, para Reid, o Programa de Combate à Evasão e reprovação escolar da Serra é um exemplo claro de que o envolvimento da justiça é essencial para fazer da lei um instrumento a serviço da sociedade, contribuindo para amenizar os problemas sociais, pois, ao manter a criança na escola, está garantindo os direitos fundamentais e contribuindo para o bem-estar e o progresso de nossa sociedade (REID, 2000).

Ao analisar o processo de escolarização, Gramsci (1982) afirma que, em geral, nas civilizações modernas, devido à complexidade das atividades práticas em que as ciências se entrelaçam com a vida, tende-se a criar escolas com o intuito de desenvolver em cada indivíduo o poder fundamental de pensar e se orientar na vida, propondo-se a inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los levado à maturidade e à capacidade de criação intelectual e prática com certa autonomia. Assim, é necessário trazer o educando para uma participação ativa, que só pode existir se a escola estiver ligada ao seu cotidiano.

A deputada Miriam Reid, ao concluir o Projeto de Lei, apresenta alguns procedimentos básicos para a constituição do programa de combate à evasão escolar e à violência nos Municípios, tais como, a iniciativa pode ser do Juizado da Vara da Infância e da Juventude, ou com igual competência, do Secretário de Educação e do membro do Ministério Público; o instrumento: o Convênio, entendido como um instrumento celebrado entre as partes; a identificação: alunos infrequentes sem justificativa; da comunicação ao Juízo ou membro do Ministério Público Municipal: depois de esgotados todos os recursos na Unidade de Ensino, os dados dos alunos infrequentes deverão ser encaminhados para o Juízo ou para o Conselho Tutelar. Se, apesar de todos os esforços, a omissão e a evasão persistirem, o Juízo remeterá a lista com os nomes dos alunos, acompanhada pela frequência escolar subscrita pelo professor(a) e diretor(a), ao membro do Ministério Público, que tomará as providências cabíveis (REID, 2000).

Outros procedimentos são ainda apresentados no Projeto de Lei, entre eles, a audiência, que tem caráter conscientizador e orientador. Na audiência o juiz(a) orienta os pais sobre o desrespeito às leis e sobre o fato de seus atos importarem sanções penais; o Fundo: pode ser criado um Fundo, por exemplo, de Combate à Evasão e Reprovação Escolar, concebido por meio de um convênio. Esse fundo poderá receber recursos de diversas fontes, como da aplicação de penas alternativas (cestas básicas, material escolar, transporte, material de construção e até assistência médico-odontológica) e de doações da sociedade civil e dos Poderes Públicos; os benefícios: somente serão concedidos após uma triagem, por exemplo, pelo juízo, Conselho Tutelar ou outro que vier a configurar o convênio; do processo de seleção: as partes deverão instituir equipes de profissionais que irão visitar as residências e levantar a ficha socioeconômicas das famílias carentes. Os beneficiários: todos os estudantes que estejam cursando a educação básica, com mais de 25% de faltas, que estejam em vulnerabilidade social; da distribuição: dependendo do tipo de benefício concebido, poderá ser construída uma infraestrutura para implementar o programa local, com triagem. A entrega deverá ocorrer depois que os pais ou responsáveis legais firmarem o compromisso de manter a criança em idade

escolar frequentando regularmente as aulas, caso contrário, os benefícios deverão ser suspensos; os objetivos: combater a evasão, a repetência, a reprovação, o analfabetismo funcional e a violência nas ruas. Segundo a deputada, esses procedimentos foram elencados a título de sugestão, caso alguns Municípios brasileiros venham a adotar, teremos parte desses objetivos alcançados (REID, 2000).

As transações penais foram utilizadas, no Município da Serra, no Programa Pró-Escola, no período de implantação do Programa. Com essa ação o Juiz, dependendo da infração cometida, aplica penas alternativas em benefício da sociedade, o que está assegurado na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, no art. 6º, que assim dispõe: “O Juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum” (BRASIL, 1995). Os juizados têm descoberto fórmulas mais eficientes e eficazes, unindo forças para o combate da evasão e reprovação escolar, fato esse confirmado pela Juíza Hermínia Azoury (REID, 2000).

Para a juíza, um dos fatores que levam os adolescentes a se ausentarem por períodos longos das escolas é a falta de recursos da família. Diante disso, a criança deixa de estudar para ser vendedor ambulante nos semáforos da cidade, com o intuito de complementar o orçamento familiar.

Para auxiliar essas famílias carentes, foi criado o Fundo de Combate à Evasão e Reprovação Escolar. [...] “As cestas que se encontram no Fórum serão encaminhadas à Secretaria de Educação. As famílias cadastradas irão passar por uma triagem para recebe-las”, garantiu Azoury (JUSTIÇA..., 2000, p.13).

No dia 20 de setembro de 2001, é aprovado, na Câmara Federal, o Projeto de Lei 10.287, que altera a Lei nº 9394/96 art. 12 apresentando a seguinte redação:

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

[...]

VIII – notificar ao conselho tutelar do município, ao juiz competente da comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei (BRASIL, 2001b).

Reid (2002) informa que combater a evasão e reprovação escolar é um dos grandes desafios a serem vencidos pela sociedade brasileira, em especial pelos educadores e poderes públicos. A deputada assegura, ainda, que a Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001, quando colocada em prática, é e será um instrumento eficaz no combate à violência, que viabiliza a permanência do aluno na escola e a educação permanente e contínua, possibilitando um espaço de formação de cidadãos, combinada com o exercício profissional e a qualidade de vida, é a fórmula mais eficiente para combater à violência. Uma situação a ser considerada é que a Lei Nacional incluiu a notificação ao Conselho Tutelar, fato esse que não havia sido observado no Programa Pró-Escola no Município da Serra até o momento.

Em 23 de agosto de 2001, o jornal *A Gazeta* publicou a reportagem, de Adriana Menezes, “Projeto da Serra que pune pais de alunos faltosos vira modelo”. Nessa publicação, o título vale muito mais do que a notícia, que reflete uma realidade nacional que precisa ser revertida, pois chegará o dia em que a aplicação desse rito processual se tornará dispensável, com o amadurecimento da consciência da cidadania; porém, até que a sociedade chegue a esse nível, há um longo caminho a percorrer. O primeiro passo é não permitir que os caminhos escolares para as crianças e adolescentes seja por força de lei. A união de forças do Poder Público e o Poder Judiciário criou um modelo de ampla aplicabilidade no País e fez nascer um Projeto de Lei com a intenção de imprimir efeito multiplicador na experiência serrana (MENEZES, 2001, p.15).

Portanto, para que a aplicação do rito processual seja dispensável, é necessário que haja escolas que atendam os alunos não apenas na perspectiva do acesso, mas também da permanência escolar, não numa perspectiva dualista do conhecimento para os ricos e acolhimento e integração social para os pobres, pois, enquanto se apregoam os índices de acesso, agravam-se as desigualdades sociais do acesso ao saber, devido aos impactos das questões sociais. Há assim, uma inversão das funções da escola, onde o direito ao conhecimento é substituído pelas aprendizagens mínimas, explicando-se o descaso com a formação e com os salários do professor. Nessa situação, basta um professor que aprenda utilizar *kits* de sobrevivência acompanhada pacotes de livros didáticos (LIBÂNEO, 2012).

Digiácomo e Digiácomo (2013) observam que a defesa e a promoção dos direitos assegurados à criança e ao adolescente devem ocorrer a partir de uma ação conjunta e articulada entre família, sociedade, comunidade e Poder Público (em todas as esferas de governo), pois não são obrigações apenas de um órgão ou instituição. Os autores ressaltam ainda, que a família é a primeira instituição convocada a intervir na defesa dos direitos da criança e do adolescente, a julgar pelo fato de que todo o trabalho deve ser desenvolvido no âmbito familiar, em prol do público a ser atingido.

Foram significativos os resultados alcançados em relação à melhora dos índices educacionais, apresentados pela Secretaria de educação, pois, em 1997, antes da implantação do Programa Pró-Escola o Município contabilizava 12.642 alunos no Ensino Fundamental, com 7% de abandonos e 17% de reprovações. Depois do Programa em andamento, no ano de 1998, o Município contabilizava 17.000 alunos no Ensino Fundamental, com 5% de abandonos e 12% de reprovações. No ano de 1999, foram contabilizados 18.847 alunos, com 0,5% de abandonos

e 9% de reprovações e no ano de 2000 o Município apresentava 20.037 alunos com 1% de abandonos e 11% de reprovações.

O Programa Pró-Escola teve sua atuação interrompida, retornando em 2009, no governo do mesmo partido político, ficando oito anos desativado. Diante dos resultados positivos alcançados pelo Programa, esperava-se a continuidade, porém, na concepção de Vinhaes (1994, p. 245), esse fato confirma a “hipótese de que nem sempre o “escrito” e o “dito” revelam a verdadeira postura do partido político”.

### **6.2.2 Cenário 2: Pró-Escola no período de 2009 a 2014 retomando as atividades com antigos desafios**

O Pró-Escola foi relançado em junho de 2009, e para iniciar as atividades foi organizado um comitê gestor para encaminhar as ações do Programa, formado pelo Prefeito Municipal da Serra, Antonio Sérgio Vidigal; a Secretária Municipal de Educação, Izolina Márcia Lamas da Silva; a Secretária Adjunta de Educação da Serra, Nelci do Belem Gazzoni; a Coordenadora do Pró-Escola, Patrícia Cavaleri de Oliveira Castro; o 1º Juizado Especial Criminal da Serra, Dr<sup>a</sup> Hermínia Maria Silveira Azoury; o 1º e 2º Juizados da infância e Juventude da Serra: Dr<sup>a</sup> Janete Pantaleão Alves.

Com a retomada do Programa Pró-Escola, houve divulgação pela mídia da Prefeitura Municipal da Serra, sobre a redução dos índices de abandono escolar apresentados pelo Município a partir de 2008, os quais atingiam 1,9%, nesse ano e 1,1% em 2009. Já segundo os dados apresentados pelo Inep, em 2010 os índices de abandonos atingiam 0,9%; em 2011, 0,8%; em 2012, 0,9%; em 2013, 1,0% e, em 2014, 1,1%, sucessivamente. Esses resultados tinham como principal responsável a atuação do Judiciário e do Ministério Público, conforme foi tornado público.

Com base nos documentos disponibilizados pela Prof<sup>a</sup> Márcia Lamas e dados da Secretaria Municipal de Educação e do Inep, do jornal *A Gazeta* e *A Tribuna*, detalharemos algumas ações e resultados do Programa Pró-Escola, no período de 2009 a 2014.

Conforme os documentos disponibilizados pela Prof<sup>a</sup> Márcia Lamas no ano de 2009, foram realizadas várias audiências e reuniões conduzidas pela Juíza Hermínia Maria Silveira Azoury, da Vara Especial Criminal, e pela Juíza Janete Pantaleão, da Vara da Infância e da Juventude, totalizando 6 audiências com pais de alunos, nos meses de agosto, setembro e outubro, e uma reunião com a presença de 59 diretores das escolas de Ensino Fundamental. Nesse ano foi constatado um grande número de intimações que retornaram, devido à não localização dos

endereços, totalizando 361 intimações, fato esse que interfere diretamente nos resultados do Programa.

Foi divulgada, no jornal *A Gazeta* de 23 de agosto de 2009, a notícia intitulada “Projeto nas escolas quer reduzir evasão de alunos”, segundo a qual os pais dos alunos faltosos foram convocados para uma audiência com a iniciativa do Programa Pró-Escola, com o intuito de serem informados sobre os prejuízos que a infrequência escolar pode ocasionar para o aluno e para a sociedade. A Juíza Janete Pantaleão, da 2ª Vara da Infância e da Juventude da Serra, explica: “Nós vemos a realidade de cada família e tentamos contornar os problemas. Quando é identificado algo mais grave, como alcoolismo dependência química ou incapacidade mental, o acompanhamento se intensifica”. A notícia informa ainda:

Caso a situação de abandono intelectual permaneça, é aberto um processo de abandono intelectual, com base no Código Penal. De acordo com a juíza Hermínia Azoury, do Juizado Especial Criminal, esse processo pode resultar na perda da guarda do filho até mesmo em detenção. “Não é a nossa intenção prender ninguém, mas é crime previsto em lei federal”, lembra (PROJETO..., 2009, p. 2).

Entretanto, a garantia do direito à educação não está desvinculada de uma pluralidade de direitos que necessitam ser efetivados, e as políticas de Assistência Social têm seu papel e compromisso nesse contexto, uma vez que seus objetivos de proteção envolvem toda a família, desde o nascimento até a velhice, devendo essa assistência estar integrada às políticas setoriais, conforme previsto no Parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993).

A CF 1988 determina, no art. 204, incisos I e II, que as políticas de Assistência social requerem descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, a coordenação e a execução dos respectivos programas nas esferas estadual e municipal, bem como as entidades beneficentes e de assistência social, e requerem também a participação da população, por meio de organizações representativas, nas formulações das políticas e no controle das ações (BRASIL, 2013a). O ECA, no art. 86, que trata da política de atendimento, reforça a atuação de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2013b).

O maior desafio dessa política pública é assegurar, por parte da assistência social, a partir de um projeto político-institucional, as condições necessárias para superação, amenização ou

erradicação da pobreza, contribuindo para o enfrentamento da exclusão social e se firmando como política de cidadania (PEREIRA, 2010).

No ano de 2010 foi divulgada a Portaria 02/2010, e, com o intuito de promover uma maior mobilização das escolas com a retomada do Programa Pró-Escola, foram realizadas 61 visitas nas escolas pela equipe da Secretaria de Educação, 59 reuniões com equipe pedagógica, 7 reuniões no Fórum da Serra, 1 reunião mensal de diretores, 4 audiências na 1ª Vara Criminal e um levantamento do quantitativo de pais presentes nas audiências, de pais que não compareceram, de alunos que não retornaram e de alunos que retornaram para as escolas. No levantamento realizado pela Secretaria de Educação, foram encaminhados pelas escolas para o Programa 287 alunos, compareceram nas audiências 238 pais, não compareceram nas audiências 30 pais, e do quantitativo de alunos encaminhados, 254 alunos retornaram para as escolas e 33 não retornaram. Esses dados refletem o equilíbrio entre o número de pais que compareceram nas audiências e o quantitativo de alunos que retornaram para a escola.

A notícia “Escolas da Serra têm evasão escolar abaixo de 1%”, publicada no jornal *A Gazeta*:

Em quase um ano e meio de funcionamento do Pró-Escola, houve uma verdadeira revolução nos índices de evasão escolar no município. Até setembro de 2010, dos 43 mil alunos do ensino fundamental, apenas 103 estudantes foram considerados evadidos, um índice de 0,24%. Em 34 escolas municipais o índice de evasão foi zero (ESCOLAS..., 2010, p.16)

Esses dados refletem as ações do Programa Pró-Escola, que vão além das audiências, envolvendo a participação efetiva das Unidades de Ensino.

Em relação ao ano de 2011, as ações do Programa Pró-Escola continuaram, totalizando 23 visitas às escolas, 17 reuniões com equipe pedagógica, 12 reuniões no Fórum da Serra, 2 reuniões mensais de diretores, 2 audiências na 1ª Vara Criminal. Foi realizado também um levantamento do quantitativo de pais presentes nas audiências, de pais que não compareceram, de alunos que não retornaram e de alunos que retornaram. No levantamento realizado pela Secretaria de Educação, foram encaminhados pelas escolas para o Programa 349 alunos, compareceram nas audiências 70 pais, não comparecem nas audiências 279 pais, e do quantitativo de alunos encaminhados, 81 alunos retornaram para as escolas e 328 não retornaram.

Constatamos, nesse ano de 2011, que houve uma considerável diminuição da participação dos pais nas audiências, que se deve a dificuldade de localização de endereço das famílias, pois é muito frequente a mudança de endereço sem comunicar à escola no Município da Serra, e o quantitativo de pais presentes nas audiências refletiu aproximadamente o quantitativo de alunos

que retornaram para as escolas. De acordo com o INEP, o Município registrou 0,8% de abandonos no Ensino Fundamental.

No ano de 2012, foram realizadas 2 visitas nas escolas, pela Secretaria de Educação, 2 reuniões com equipe pedagógica, 3 reuniões mensais de diretores, 1 audiência coletiva com o Conselho Tutelar, levantamento do quantitativo de pais presentes nas audiências, alunos que não retornaram e alunos que retornaram. No levantamento realizado pela Secretaria de Educação, foram encaminhados pelas escolas para o Programa 714 alunos, e desse quantitativo, 596 alunos retornaram para as escolas e 118 não retornaram.

De acordo com a notícia “Para comemorar: evasão escolar quase zero”, publicada em *A Gazeta* em dezembro de 2012, o Programa Pró-Escola também envolve diversos outros projetos e ações para que seus objetivos de combater à evasão e reprovação escolar sejam alcançados, como o Projeto Mais Educação, Projetos musicais, Educação especial, Prevenção ao Bullying, Escola de portas abertas e jogos estudantis (PARA COMEMORAR..., 2012, p. 11).

Entre os motivos mais comuns de evasão e abandono escolar, de acordo com os registros da Secretaria Municipal de Educação, estão a situação de negligência, em que o pai concorda quando a criança ou adolescente se recusa a ir para a escola, não interferindo ou não estimulando o filho a estudar, e a mudança de endereço sem comunicar à escola. Nesse sentido, uma das ações do Pró-Escola é mobilizar as famílias sobre a importância da escolarização para a criança e a responsabilidade da família, com base no art. 227 da Constituição Federal.

Garantir o acesso à escolarização é de considerável importância, mas a permanência interligada ao conhecimento a todos os educandos ainda é um desafio. Tedesco (2005) defende a mudança educacional também no nível das instituições escolares, pois as mudanças radicais provenientes de fora para dentro podem provocar resistências. O objetivo é abrir as instituições para as necessidades sociais, com mecanismos dinâmicos de gestão educacional com maior capacidade em relação às demandas e aos resultados. Desse modo, Botler (2015, p.123) afirma que o processo de autonomia com relativa independência somente é possível na rede Municipal quando os padrões do sistema educacional consentem, via *frestas*, sem desconsiderar o complexo contexto sociopolítico-cultural e discriminatório que vem sendo gerados historicamente, mas afirmando a responsabilidade da escola em gerar algumas condições de gestão que sejam afirmativas para a formação cidadã (grifos da autora).

Nos anos de 2013 e 2014, as audiências foram promovidas pelo Juizado da 2ª Vara da Infância e da Juventude, responsável pelos adolescentes em conflito com a lei.

Foi veiculada por meio do jornal *A Tribuna*, de 26 de julho de 2014, a reportagem de Thainá Karina, “Juíza defende mais vigilância dos pais”, segundo o qual os pais de alunos faltosos nas escolas municipais da Serra, foram intimados para comparecer uma audiência no Fórum da Serra, para tratarem dos motivos da infrequência escolar. A Juíza Janete Pantaleão em depoimento à repórter, afirmou:

Os pais têm a obrigação de vigiar a vida escolar do filho: se há algum distúrbio, problema de conflito e dificuldade de aprendizagem. Já a escola é obrigada a receber a criança ou adolescente e fornecer um ensino de qualidade. Mas, sem apoio e suporte familiar fica complicado”[...] De acordo com Juíza, os principais motivos apresentados pelos pais ou responsáveis foram que os jovens não gostam de ir para a escola, mudança frequente de endereço, estarem doentes e sem condições de acompanhar a vida escolar do filho e dependência química (KARINA, Thainá, 2014, p.9).

Nessa audiência, segundo a juíza, compareceram 476 pais, 180 foram convocados pessoalmente, e 150 por meio de telefone e-mail e outros vieram porque sabiam que seriam convocados futuramente. A Subsecretária Pedagógica, Leda Calente, informa como são realizados os encaminhamentos na escola e afirma que, com esse trabalho, os resultados alcançados em relação ao retorno dos alunos para a escola têm sido satisfatórios (KARINA, Thainá, 2014 p. 9).

A Juíza Janete Pantaleão comunica ainda na audiência que, se depois de toda a orientação nada mudar na vida escolar do aluno e for constatado que a criança ou adolescente não frequenta a escola e está nas ruas, o responsável pode perder a guarda do filho e responder por um processo criminal, com detenção e multa de 20 salários mínimos. “Se a criança é pequena, vai para adoção. Se não, fica no abrigo até crescer”, informou a Juíza. Depois de 40 dias da audiência, a Juíza vai receber da Secretaria de Educação as listagens dos alunos para saber se os estudantes retornaram para a escola; caso contrário, as informações serão enviadas para a Vara Criminal, onde os pais irão responder por uma ação penal baseada no art. 246 do Código Penal. Segundo a Juíza, quem não se preocupa com processo criminal deixa claro que não tem condições de educar uma criança ou adolescente que está sob sua guarda, e caso seja constatado que a família não consegue orientar o adolescente, mas que os pais exigem a presença do aluno na escola, não há punição. Nesses casos, as instituições vão atuar junto à família para resgatar a autoridade dos pais ou responsáveis, fazendo com que o aluno retorne para a escola (KARINA, Thainá, 2014, p.9).

Retornando a Putnam (2006), destacamos que as instituições moldam a política e são moldadas pela história. No caso do Brasil, num momento histórico de construção da democracia, na garantia dos direitos sociais, as instituições que atuam na defesa da sociedade precisam agir no

intuito de garantir o que está exposto na Constituição. Esse é o caso da atuação do Judiciário, enquanto instituição do Estado, no Programa Pró-Escola no Município da Serra.

Observamos, a partir da pesquisa de campo na participação nas audiências, nos noticiários veiculados pela mídia e pelos resultados alcançados, que as famílias que são convocadas pelo Programa Pró-Escola aprovam a iniciativa, pois, segundo elas, muitos pais não sabem da necessidade de comunicar à escola sobre a infrequência dos filhos e dos prejuízos causados por essa infrequência na vida da criança e da sociedade como um todo. Também houve relatos de famílias que, com esse acompanhamento, sentem que não estão sozinhas, há alguém que se preocupa com elas, conforme podemos perceber no relato de uma mãe, em notícia publicada no jornal *A Gazeta* de 7 de outubro de 2009, com o título “Mãe fez filho estudar após intimação”:

Considerado um bom filho, mas um tanto “problemático” pela mãe. Júlio Emerson Bento da Silva, 14 anos, chegou a dar trabalho quando, por alguns meses deixou de frequentar as aulas da 6ª série, na Serra. A mãe chegou a ser procurada pela escola, mas mesmo preocupada com a situação, afirma que não conseguia mudar a realidade. Em agosto deste ano, ela foi intimada a comparecer a uma reunião com o Juizado da Infância e Juventude do Município, onde ficou conhecendo melhor a importância da educação e as penalidades previstas em lei para os responsáveis que não mantêm os filhos na escola. “Depois disso, decidi conversar sério com ele e explicar que não poderia ser mais assim. Não tenho medo de ser presa, mas entendi que é importante ele ir para a escola todos os dias”, diz Eliana da Cunha Bento Neves, 34, que trabalha como auxiliar de serviços gerais e tem outros seis filhos mais novos. “Vou fazer de tudo para que todos frequentem a escola direitinho”, garante (MÃE..., 2009, p. 8).

Esse relato demonstra que as classes populares têm a necessidade da construção da sua própria identidade e, para que isso aconteça, é necessário que haja uma emancipação intelectual, a fim de elas se sintam parte da transformação do processo de mudança. Gramsci (1982) reforça o papel da educação, não uma educação que priorize a casta, pois se acreditou que bastava fornecer luz a uma casta, que essa poderia elevar as massas, fato esse que demonstrou que os resultados obtidos não foram muito satisfatórios, pois é preciso ter a convicção de que a autoridade e a soberania não estão colocadas na pessoa do imperador, mas no povo, que pode conduzir uma verdadeira reforma moral e intelectual.

Para dar continuidade ao estudo, realizamos uma pesquisa no Conselho Municipal de Educação, devido a sua importância política e social no contexto da educação Municipal, abordando como ocorreu sua atuação no Programa Pró-Escola.

### 6.3 ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA SERRA NO PROGRAMA PRÓ-ESCOLA

Nesta seção, trataremos da função e da atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) no Programa Pró-Escola, devido a sua função de mobilização sociedade civil com o Estado nas políticas públicas relacionadas à educação do Município da Serra.

O CME da Serra foi criado pela Lei nº 1647, de 24 de novembro de 1992, que dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação do Município da Serra e que foi alterada pela Lei nº 1961, de 12 de março de 1997. O Regimento CME é datado de 2004.

O principal objetivo do Conselho Municipal de Educação é a “deliberação sobre a política educacional do Município, tem por finalidade planejar, orientar e disciplinar as atividades do ensino público, exercendo as funções normativas, deliberativas e consultivas na esfera de sua competência” (SERRA, 1992, p.1).

Percebemos que o CME da Serra tem uma grande responsabilidade na definição dos rumos da educação Municipal, além das diversas atribuições relacionadas à política educacional, entre algumas competências previstas no Capítulo III da Lei nº 1647/1992, tais como: assistir ao Poder Executivo na elaboração do Plano Municipal de Educação, documento de grande impacto que deve ser construído com a comunidade escolar e a sociedade civil, colaborando para a construção do processo democrático na tomada de decisões; zelar pelo cumprimento das Diretrizes e Bases da Educação fixadas pela legislação federal e estadual; propor e adotar modificações e medidas que visem à expansão e à melhoria da qualidade do ensino público; emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógico-educacionais; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos federais, estaduais e municipais; manter intercâmbio com os Conselhos de Educação municipais, estaduais e federal e com organizações que possam contribuir para o desenvolvimento da Educação; promover e divulgar estudos sobre o ensino no Município (SERRA, 1992).

Na pesquisa que realizamos no Conselho Municipal de Educação sobre a participação no Programa Pró-Escola, um conselheiro municipal se disponibilizou a colaborar na pesquisa com a participação na entrevista não estruturada, relatando toda a política educacional no período de 1997 a 2014, de forma a contribuir para o estudo das políticas que estavam diretamente relacionadas à questão do “acesso e permanência escolar” no Município da Serra.

No decorrer da entrevista, o Conselheiro relatou os obstáculos enfrentados com os altos índices de abandono, evasão e reprovação escolar no ano de 1998 no Município da Serra e informou que:

“[...] com a conferência de Jomtien sobre a educação para todos, de 1990 e nos planos decenais de educação, o Município da Serra criou mecanismos onde as escolas tiveram que colocar no Plano de Trabalho formas de diminuir esses índices. Com a visita da equipe da Secretaria de Educação nas escolas apresentando os índices e discutindo, houve uma melhora nos resultados, havendo uma aproximação da Secretaria de Educação e Instituições de Ensino” (Entrevista concedida, Serra, 2 jul. 2015).

O Conselho Municipal de Educação não participou das ações do Programa Pró-Escola no período de 1997 a 2000, por estar em processo de estruturação. Apesar de a Lei que criou o CME ter sido promulgada em 1992 e ter sofrido reformulações em 1997, o Conselho iniciou efetivamente os seus trabalhos no Município da Serra em 2004, com a aprovação do seu Regimento.

No entanto, ao analisarmos o período que vai da retomada do Programa, em 2009, até 2014, observamos que, embora a Lei nº 1647/1992 reconhecia como finalidade desse Conselho a participação da política educacional, na prática isso não é levado em consideração nos Programas implementados pela Prefeitura Municipal da Serra, inclusive no Programa Pró-Escola, em que o CME não é convidado para participar das discussões, como revelam os relatos do Conselheiro Municipal.

O Conselheiro Municipal reconhece o fato de o Programa Pró-Escola ter apresentado bons resultados devido a dois fatores: “por não onerar o poder público e pela maneira como foi abordado, que promoveu o envolvimento das escolas”. Uma questão importante a destacar, porém é em relação às finanças destinadas a educação. Foi relatado que, a esse respeito, não são fornecidas pela Prefeitura Municipal da Serra informações de forma detalhada e clara, para uma análise de forma efetiva. “Há poucos avanços na política e na gestão, e a questão educacional é muitas vezes deixada de lado, com pouca participação do Poder Legislativo”. O Conselheiro Municipal ressalta ainda que há uma atuação dos movimentos sociais na educação no Município, porém falta um projeto educacional, e ele reforça a importância da independência das escolas, da formação para todos os servidores com um plano de educação para a cidadania. Para finalizar a entrevista não estruturada, o Conselheiro Municipal registra a necessidade de ser a escola uma grande família, com uma filosofia de trabalho para realizar intervenções melhores, com a convicção de que “cada aluno que eu trabalho sou eu”.

Nesse sentido, o Conselheiro Municipal reforça a necessidade de uma escola onde todos se sintam parte do contexto, em especial os alunos, que necessitam se sentir acolhidos e com possibilidades de atuação, de forma crítica, na sua realidade.

Partindo do princípio de que a democracia é um processo, sinônimo de soberania popular, a inviabilização e a não convocação da participação do CME nas decisões políticas é um ato lesivo à democracia, pois as poucas conquistas políticas são resultados de lutas permanentes, que precisam ser potencializadas com a participação de todos. De acordo com a Lei nº 1647/1992 participam do CME da Serra: 4 (quatro) representantes do magistério público no Município, 1 (um) representante dos pais da Rede Municipal de ensino e 1 (um) representante dos pais da Rede Estadual de Ensino no Município, 1 (um) representante estudantil maior de 16 anos da Rede Municipal e 1 (um) representante estudantil maior de 16 anos da Rede Estadual no Município, 1 (um) representante das Associações de Moradores do Município, 1 (um) representante dos Conselhos de Escola, 1 representante dos Estabelecimentos Particulares de Ensino com sede no Município, 1 (um) representante da Entidade de Classe do Magistério da Rede Particular de Ensino que atue no Município (SERRA, 1992).

O Regimento Interno do Conselho Municipal da Serra amplia as discussões apresentadas pela Lei nº 1647/1992; porém, apresenta algumas alterações, como no quantitativo de membros para a composição do Conselho Municipal de Educação. No art. 1º, amplia para 17 (dezesete) o número de membros titulares e igual número de suplentes, em vez de 16 membros e titulares, conforme a Lei nº 1647/1992, incluindo a participação de um representante da Associação dos Empresários da Serra (ASES), no inciso IX (SERRA, 2004).

Conforme, Coutinho (2008), quando há democracia efetiva, a conquista da cidadania é construída por todos a fim de se apropriarem dos bens socialmente criados, da atualização das potencialidades de realização humana em cada contexto determinado.

Diante das questões apresentadas, observamos que a atuação do CME é mais uma ferramenta importante para a potencialização das ações do Programa Pró-Escola, visto que participam diversos representantes, que podem contribuir de forma efetiva para que essa Política Educacional, em consonância com outras Políticas Educacionais com os mesmos objetivos de combater o abandono, a evasão e a reprovação escolar, possa apresentar resultados mais satisfatórios.

#### 6.4 ANÁLISES ACERCA DOS DADOS REFERENTES AO ABANDONO E REPROVAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DA SERRA/ES

Para analisar os dados de escolarização no Município da Serra no período de 1997 a 2014, faz-se necessário observar os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação e pelo INEP e apresentados nas tabelas e gráficos a seguir.

Tabela 1 – Situação dos alunos do Ensino Fundamental no Município da Serra/ES (1997-2009)

ANO	TOTAL DE ALUNOS	ABANDONOS		APROVADOS		REPROVADOS	
		ALUNOS	%	ALUNOS	%	ALUNOS	%
1997	12.642	841	7,0	9.847	83,0	1.954	17,0
1998	17.000	843	5,0	14.287	88,0	1.870	12,0
1999	18.847	94	0,5	17.154	91,0	1.599	9,0
2000	20.037	299	1,0	17.561	89,0	2.177	11,0
2001	22.308	282	1,3	19.227	87,2	2.799	12,8
2002	24.263	388	2,0	20.983	88,0	2.892	12,0
2003	25.364	234	0,9	23.219	92,3	1.911	7,7
2004	26.870	96	0,4	24.295	90,7	2.479	9,3
2005	28.424	281	1,0	24.183	86,0	3.960	14,0
2006	32.212	324	1,0	27.321	85,7	4.567	14,3
2007	35.495	280	0,8	30.648	87,0	4.591	13,0
2008	36.976	767	1,9	31.173	86,1	5.036	13,9
2009	39.457	440	1,1	33.110	84,9	5.907	15,1

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação da Serra (SEDU) 2014

Tabela 2 – Situação dos alunos do Ensino Fundamental do Município da Serra/ES (2010-2014)

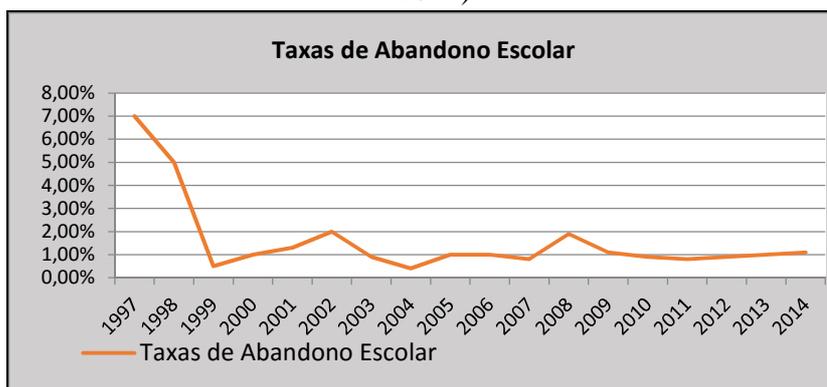
ANO	TOTAL DE ALUNOS	ABANDONO		APROVADOS		REPROVADOS	
		ALUNOS	%	ALUNOS	%	ALUNOS	%
2010	42.739	364	0,9	37.348	87,3	5.027	11,8
2011	42.264	369	0,8	36.645	86,8	5.250	12,4
2012	42.021	375	0,9	35.766	85,1	5.880	14,0
2013	42.066	444	1,0	36.262	86,2	5.360	12,8
2014	41.846	469	1,1	37.173	88,9	4.204	10,0

Fonte: INEP (2015)

Nas tabelas 1 e 2, constam os índices de alunos abandonados, aprovados e reprovados na Rede Municipal de Ensino Fundamental da Serra no período de 1997 a 2014, com um aumento significativo do número de matrículas.

Para facilitar a visualização, vamos apresentar, de forma separada os dados de abandono e reprovação escolar do Ensino Fundamental no Município da Serra, conforme, gráficos 4 e 5:

Gráfico 4 – Taxas de abandono escolar do Ensino Fundamental da Serra/ES (período de 1997 a 2014)



Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação da Serra 1997 a 2009 (SEDU) e INEP 2010 a 2014

A partir dos dados apresentados, faz-se necessário verificar que, no início da vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no período de 1997 a 2000, os índices de abandono escolar no Município da Serra chegaram a aproximadamente 7% em 1997, 5% em 1998, 0,5% em 1999 e 1% no ano 2000. Nesse período houve, portanto, uma diminuição considerável das taxas de abandono escolar.

É importante salientar que, com o processo de adequação da LDB em relação às responsabilidades de oferta do ensino fundamental, as matrículas estavam concentradas na esfera estadual, e o Programa Pró-Escola foi criado nesse período, com uma considerável atuação, contribuindo para a redução dos índices apresentados anteriormente.

Observamos, porém, nos anos subsequentes, de 2001 a 2004, que os índices de abandono escolar aumentaram em 2001, com 1,3%, em 2002, com 2,0%, e, em 2003, houve uma diminuição, chegando a 0,9%, tendo alcançado, por fim, 0,4% em 2004 (Gráfico 4). Nesse período, no cenário da Política Municipal, para reduzir os índices de abandono e reprovação escolar, estava em cena o Programa Escola Campeã, que atuou até o ano de 2004.

No período de 2005 a 2008, os índices de abandono escolar atingiram 1% em 2005, 1% em 2006, 0,8% em 2007, 1,9% em 2008 (Gráfico 4), entrando em cena outro Programa Municipal

com os mesmos objetivos de reduzir os índices de abandono e reprovação escolar no Ensino Fundamental no Município da Serra: o Programa Bom na Escola, que entrou em vigor em 2007.

No período de 2009 a 2012, os índices de abandono escolar atingiram 1,1% em 2009, 0,9% em 2010, 0,8% em 2011, 0,9% em 2012 (Gráfico 4), entrando em cena mais um Programa Municipal com o mesmo intuito de reduzir os índices de abandono e reprovação escolar no Ensino Fundamental no Município da Serra: o Programa Educação em Valores Humanos (PEVH), que foi implantado, de forma gradual, nas escolas municipais em 2009. Destacamos também o retorno do Programa Pró-Escola, no ano de 2009.

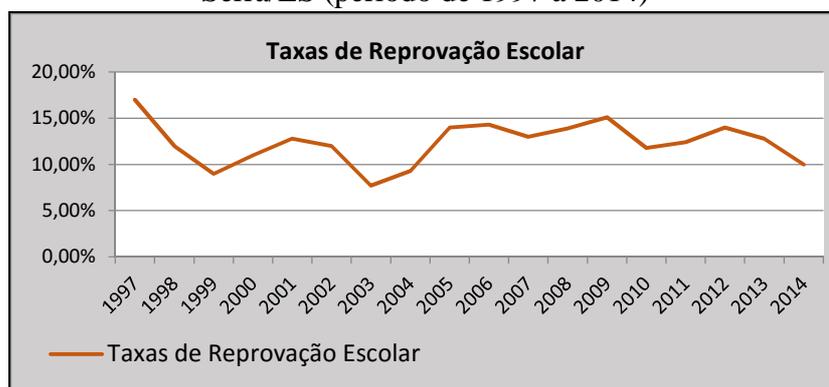
No período de 2013 a 2014, os índices de abandono escolar atingiram 1% em 2013, 1,1% em 2014. Podemos perceber, conforme os dados do INEP (2015), que no período de 2010 a 2014, os índices de abandono escolar mantiveram uma certa estabilidade, em torno de 0,8% a 1,1%.

No cenário nacional, analisando o período de 1997 a 2006 (Gráfico 4), período da vigência do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), e o período de 2007 até 2014, com a vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), percebemos uma diminuição das taxas de abandono escolar.

Nas análises, verificamos que, apesar dos importantes avanços e conquistas no Ensino Fundamental em relação à diminuição dos índices de abandono escolar no ano de 1997, em que atingiam 7%, e ano de 2014, em que alcançaram 1,1%, o problema da reprovação escolar persiste, conforme podemos observar no gráfico 5, pois, em 1997, a taxa de reprovação atingia 17% e, no ano 2014, continuava elevada representando 10%, estando ainda a escola longe de atender aos anseios da sociedade com uma educação pública de qualidade em que todos os alunos tenham o direito ao conhecimento de forma significativa, que possibilite ao educando interferir na sua realidade como parte do processo, sendo valorizado enquanto cidadão. É importante ressaltar que, antes da atuação do Programa Pró-Escola as taxas de reprovação escolar atingiam 17% em 1997; com a atuação do Programa, em 1998 chega a 12%, em 1999 a 9,0% e em 2000 a 11%, representando uma diminuição significativa, mais ainda insuficiente.

No segundo momento da atuação do Programa Pró-Escola, que reiniciou as suas atividades em 2009, as taxas de reprovação escolar atingiram 15,1% em 2009, 11,8% em 2010, 12,4% em 2011, 14,0% em 2012, 12,8 em 2013 e 10% em 2014.

Gráfico 5 – Taxas de reprovação escolar do Ensino Fundamental da Rede Municipal da Serra/ES (período de 1997 a 2014)



Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação da Serra 1997 a 2009 (SEDU) e INEP 2010 a 2014

A despeito da diminuição dos índices de abandono escolar apresentados pelo Município da Serra nos últimos anos, a mídia do Município e algumas pesquisas apontam que a diminuição do abandono escolar tem relação direta com o Programa Pró-Escola. Portanto, para realizar um comparativo com um Município que não apresenta um Programa com os mesmos direcionamentos do Programa Pró-Escola, escolhemos o Município de Vitória/ES, pelo fato de a capital do Estado do Espírito Santo e de apresentar grande importância no Estado do Espírito Santo.

Tabela 3 – Taxas de Permanência dos alunos nos Municípios de Vitória e Serra do Ensino Fundamental (2010-2014)

Ano	Total de matrículas da Rede Municipal - Vitória	Total de matrículas da Rede Municipal - Serra	ABANDONO		REPROVAÇÃO		APROVAÇÃO	
			Rede Municipal Vitória	Rede Municipal Serra	Rede Municipal Vitória	Rede Municipal Serra	Rede Municipal Vitória	Rede Municipal Serra
2010	31.239	42.739	2,1	0,9	10,2	11,8	87,7	87,3
2011	29.771	42.264	1,5	0,8	10,9	12,4	87,6	86,8
2012	28.869	42.021	1,4	0,9	10,8	14,0	87,8	85,1
2013	27.898	42.066	1,0	1,0	11,9	12,8	87,1	86,2
2014	27.583	41.846	1,1	1,1	11,8	10,0	87,1	88,9

Fonte: INEP (2015)

Ao compararmos os dados dos Municípios de Vitória e Serra na tabela 3, podemos perceber que a taxa de matrículas do Município da Serra é maior em relação ao quantitativo de matrículas dos alunos do Município de Vitória. Em relação aos percentuais apresentados em relação ao abandono escolar, as taxas da Município da Serra nos anos de 2010, 2011, 2012 são menores, apresentando respectivamente uma diferença de 1,2%, 0,7% e 0,5%, em relação às taxas do Município de Vitória; porém, nos anos de 2013 e 2014, os dois Municípios apresentaram dados equivalentes, de 1,0% em 2013 e 1,1% em 2014.

Um dado preocupante é em relação às taxas de reprovação escolar nos dois Municípios, pois ambos apresentaram taxas muito elevada. Em termos percentuais, no período estudado, o Município da Serra supera o Município de Vitória: em 2010, superou 1,6%; em 2011, 1,5%; em 2012 3,8%, e em 2013 0,9%, com exceção do ano de 2014, em que o Município de Serra apresentou um percentual menor que Vitória, com a diferença de 0,9%. Os dados de reprovação da tabela 3 apresentaram os números maiores que 10%, o que pode ocasionar um quantitativo considerável de alunos com defasagem idade-série. Nesse sentido, o Programa Pró-Escola não tem conseguido alcançar o objetivo de combater as altas taxas de reprovação escolar no período de 2010 a 2014.

Ao analisarmos os dados de escolarização no Município da Serra no ano de 2014, na tabela 4, fornecidos pelo INEP, em relação às séries que apresentaram os maiores índices de abandono e reprovação escolar, percebemos que, nas séries iniciais, os maiores índices de abandono escolar estão concentrados nas turmas de 5º ano, com 0,6% representando 30 alunos de um total nessa série de 7.025 alunos, e de 4º ano, com 0,4%, representando 22 alunos de um total de 7.721 alunos nessa série. Em relação às taxas de reprovação escolar, no ensino fundamental inicial, as turmas de 2º ano apresentam 10,8% representando 605 alunos de um total de 7.968 alunos, e as turmas de 3º ano 9,4% representando 501 alunos de um total de 8.088 alunos nessa série.

Nas séries finais, os maiores índices de abandono escolar estão concentrados nas turmas do 6º ano, com 3,2%, representando 127 alunos de um total de 7.180 alunos nessa série, e nas turmas de 7º ano, com 2,1%, representando 99 alunos de um total de 8.202 alunos nessa série. Em relação às taxas de reprovação escolar, as turmas de 6º ano apresentaram 19,4%, o que representa 767 alunos, e as turmas de 7º ano 16,5%, o que representa 771 alunos (INEP, 2015).

Tabela 4- Dados de escolarização do Ensino Fundamental da Rede Municipal da Serra/ES  
(2014)

Ano	Séries Iniciais						Séries Finais					
	Abandono	Nº	%	Reprovação	Nº	%	Abandono	Nº	%	Reprovação	Nº	%
2014	5º ano	30	0,6	2º ano	605	10,8	6º ano	127	3,2	6º ano	767	19,4
	4º ano	22	0,4	3º ano	501	9,4	7º ano	99	2,1	7º ano	771	16,5

Fonte: INEP (2015)

De acordo com o censo escolar do INEP, os índices de abandono e reprovação elevados acima de 15%, indicam a necessidade urgente de intervir no trabalho pedagógico, pois dados elevados de reprovação e abandono escolar podem aumentar a distorção idade-série, que é caracterizada quando a idade do aluno e a idade prevista para a série apresentam de dois anos ou mais de diferença (INEP, 2015).

Para o Programa Pró-Escola, é importante verificar as séries que apresentam os maiores índices de abandono e reprovação escolar, para além da ação de mobilização nas audiências, intervir também nas Instituições escolares, com efetivas políticas públicas e com trabalho de cunho pedagógico para adequar as estratégias de ensino de acordo com a necessidade desse grupo de alunos que estão apresentando maiores dificuldades, sem desconsiderar as demais séries.

Para tratar sobre a distorção idade-série, trabalharemos com os dados mais recentes da escolarização do Município da Serra dos alunos do Ensino Fundamental, referentes a 2013, disponíveis pelo INEP nas tabelas 5 e 6.

Tabela 5 - Dados de escolarização do Ensino Fundamental no Município da Serra/ES (2013)

Ano	Séries Iniciais						Séries Finais					
	Abandono	Nº	%	Reprovaçã ão	Nº	%	Abando no	Nº	%	Reprovaçã o	Nº	%
2013	5º ano	29	0,8	2º ano	668	12,2	6º ano	131	2,3	7º ano	1.145	22,7
	4º ano	30	0,6	5º ano	381	10,5	8º ano	71	1,7	6º ano	1.253	22,0

Fonte: INEP 2015.

Os dados da tabela 5 indicam as séries do Ensino Fundamental que apresentaram os maiores índices de abandono e reprovação escolar, de um total de 42.066 matrículas efetivas em 2013. Podemos perceber que, nas séries iniciais, os maiores índices de abandono escolar estão concentrados nas turmas de 5º ano, com 0,8%, representando 29 alunos, e de 4º ano com 0,6% representando 30 alunos. Em relação às taxas de reprovação escolar, no Ensino Fundamental inicial, as turmas de 2º ano apresentam 12,2%, representando 668 alunos, e as de 5º ano 10,5%, representando 381 alunos. Nas séries finais, os maiores índices de abandono escolar estão concentrados nas turmas de 6º ano, com 2,3%, representando 131 alunos nas turmas de 8º ano com 1,7%, representando 71 alunos. Em relação às taxas de reprovação escolar, as turmas de 7º ano apresentaram 22,7% representando 1.145 alunos, e nas de 6º ano, 22,0% que representam 1.253 alunos (INEP, 2015).

Tabela 6 - Distorção idade-série da Rede Municipal da Serra/ES (2013)

Ano	Séries Iniciais			Séries Finais		
	Distorção idade-série	Nº	%	Distorção idade-série	Nº	%
2013	5º ano	1.122	31	6º ano	1.821	32
	3º ano	1.044	20	7º ano	1.664	33

Fonte: Inep (2015)

Em relação à distorção idade-série, conforme os dados do INEP de 2013, os anos iniciais apresentaram 17%, concentrando-se nas turmas de 5º ano, com 31%, representando 1.122 alunos aproximadamente nessa série, e nas turmas de 3º ano, com 20%, representando 1.044 alunos nessa série. Nas turmas de séries finais, as taxas de distorção idade-série totalizaram 29%, concentrando-se principalmente nas turmas de 6º ano, com 32%, representando 1.821 alunos e de 7º ano, com 33%, representando 1.664 alunos nessa série. Os dados considerados acima somente contemplam os alunos das escolas públicas municipais (INEP, 2015).

A distorção idade-série está prevista no art. 24, inciso V, da Lei 9.394/96, que estabelece que um dos critérios para a verificação do rendimento escolar é a possibilidade de aceleração de estudos para alunos em atraso escolar (BRASIL, 2014a). Com esse intuito, no ano de 2012, foi lançado, no Município da Serra o projeto de fluxo escolar, com o objetivo de corrigir a distorção idade-série, para que as escolas aderissem a uma proposta diferenciada para turmas específicas, com currículos adaptados, permitindo que os alunos defasados recuperassem os anos perdidos.

A correção de fluxo escolar é entendida como uma questão política, com o intuito de acelerar a aprendizagem. Na meta 8 do Plano Municipal de Educação da Serra, que trata sobre a elevação da escolaridade da população que não teve acesso à escola na idade considerada regular, entre as estratégias estão a institucionalização, o monitoramento e a avaliação para as políticas de correção de fluxo, considerando as especificidades do público a ser atendido (SERRA, 2015).

Para continuar o desenvolvimento desta pesquisa foi realizado um levantamento de informações sobre os alunos que foram encaminhados para o Programa Pró-Escola em 2014, no Departamento de Gerência de Inspeção, Planejamento, Avaliação e Estatística (GIPAE). O objetivo desse levantamento era traçar o perfil dos alunos encaminhados para o Programa, considerando os seguintes aspectos, que são solicitados na ficha do Pró-Escola: escola, número de alunos, sexo, bolsa família, série, turno, idade, responsáveis, bairro, total de faltas, Bom na escola e o resultado final, que foram verificados nas Atas de Resultados Finais encaminhados pelas escolas.

No levantamento dos registros, realizado pela pesquisadora, podemos perceber os seguintes problemas a serem considerados, os quais interferem nas ações do Programa: os encaminhamentos das escolas, em boa parte, não seguem o modelo da ficha do Pró-Escola; as informações muitas vezes são incompletas; alguns documentos são encaminhados com letra “cursiva”, dificultando o entendimento; falta de coerência em alguns documentos em relação às Atas de Resultados Finais (aluno não confere com a turma); algumas escolas encaminham os alunos com número elevado de faltas, impedindo uma intervenção; fichas do Conselho Tutelar numa única pasta; documentos com rasuras e corretivos; falta a assinatura de todos os responsáveis pelos encaminhamentos na maioria das fichas; situação de alguns alunos que foram encaminhados para o Programa e não apareceram na Ata de Resultados Finais e muitas Atas de Resultados Finais que não estavam disponíveis no Setor.

A falta de clareza ou a insuficiência das informações apresentadas interferem no andamento das ações do Programa, por exemplo, no endereço, nos números de telefone e também na falta do nome do responsável na ficha do aluno, o que impossibilita a localização da família, como também dificulta uma análise mais detalhada para o planejamento de ações com o intuito de promover o fortalecimento do Programa.

Outro fato relevante a ser registrado é que a Portaria nº 02, de 11 de janeiro de 2010, no seu art. 5º, assim prescreve:

A Secretaria Municipal de Educação da Serra cruzará os dados informados no anexo II da presente Portaria, com dados enviados mensalmente dos educandos beneficiados no Programa Bolsa Família, trimestralmente com o Formulário de Rendimento do Aluno, e anualmente com o Programa Bom na Escola, Censo Escolar e Síntese Anual, visando certificar à fidedignidade das informações fornecidas pela Unidade de ensino fundamental (SERRA, 2010).

Esse artigo não foi cumprido pela Secretaria Municipal de Educação, visto que não foram encontrados, nos registros do Programa, essas informações, a partir da publicação da Portaria 02/2010. Com o Programa Bolsa Família do Governo Federal, o Fundo de Combate à Evasão e Reprovação Escolar, resultado das transações penais do Judiciário, que auxiliava as famílias carentes, foi direcionado para outros Programas do Judiciário.

Essa situação demonstra a falta de conexão entre os diversos setores da Secretaria de Educação, que, na divisão por setores, fragmenta as ações, enfraquecendo as políticas que têm um potencial de reconstrução da educação e, conseqüentemente, social, interferindo de forma negativa no processo, atrasando os resultados que poderiam ser alcançados dentro de prazos menores.

No levantamento que realizamos, na Secretaria Municipal de Educação, dos alunos encaminhados para o Programa no 1º semestre de 2014, podemos constatar que 41 escolas encaminharam os alunos para o Programa, havendo um total de 8 escolas com dados completos, conforme os aspectos apresentados, e 33 escolas com dados dos alunos incompletos, totalizando 1.127 encaminhamentos. Desses, 200 alunos apresentaram dados completos, representando 17,8% aproximadamente, e 927 alunos apresentaram os dados incompletos, representando 82% aproximadamente; do total do número de alunos, 53% apresentavam resultado final.

No levantamento dos alunos encaminhados no 2º semestre de 2014, foram contabilizadas 37 escolas que encaminharam os alunos, havendo um total de 6 escolas com dados completos e 31 escolas com dados incompletos, totalizando 1.002 encaminhamentos. Desses, 110 alunos apresentavam dados completos, representando 10,9% aproximadamente, e 892 alunos apresentavam os dados incompletos, representando 89,1% aproximadamente; do total de alunos, 55% aproximadamente apresentavam resultado final.

As escolas, em muitas situações, encaminhavam alguns alunos mais de uma vez, o que demonstra as dificuldades das escolas em resolver a questão da evasão e de abandono escolar. Os dados acima levaram em consideração todos os encaminhamentos realizados. Considerando os 1º e 2º semestres do ano de 2014, foram encaminhados para o Programa Pró-Escola um total de 1.896 alunos, correspondendo a aproximadamente 4,5%, do total do quantitativo de alunos do ensino fundamental do Município da Serra, que correspondeu a 41.846 alunos, nesse ano.

Esse levantamento foi realizado nos meses de setembro e outubro do ano de 2015. Diante da situação apresentada, não foi possível traçar um perfil dos alunos encaminhados para o Programa, visto que as informações incompletas impossibilitaram uma análise mais detalhada. Em relação as Atas de Resultados Finais não apresentadas pelas escolas do ano letivo de 2014, a justificativa da GIPAE foi, que devido à falta de contratação de secretários escolares pelo Poder Executivo, as escolas sem suporte ficaram impossibilitadas de encaminhar a documentação para a Secretaria de Educação.

Mesmo diante das dificuldades, nesse levantamento, constatamos que o número de encaminhamentos que foram realizados para o Programa Pró-Escola em 2014 demonstra que as Instituições Escolares depositam uma certa confiança no Programa, alguns alunos foram encaminhados mais de uma vez. Porém, as informações incompletas que impossibilitam uma análise mais detalhada, refletem que ainda há uma falta de direcionamento por parte da Secretaria de Educação em relação a informações sobre a importância do preenchimento das fichas da forma mais completa possível, para um melhor andamento das ações, por exemplo,

para a localização das famílias. Outra questão a destacar é a falta de um Sistema de Gestão que facilitaria o fluxo de informações entre escola, Secretaria de Educação, Juizados, Ministério Público e Conselhos Tutelares, agilizando as intervenções.

Concluímos, com essa pesquisa, que os alunos encaminhados para o Programa Pró-Escola não são os principais responsáveis pelos altos índices de reprovação apresentados pelo Ensino Fundamental no Município da Serra, visto que o quantitativo de alunos do Município encaminhados para o Programa representa um percentual de 4,5%. Mesmo que todos esses alunos tivessem ficado reprovados, o que não é o caso, o quantitativo de alunos o que foram reprovados nas escolas do Município supera esse percentual de alunos encaminhados para o Programa, representando um total de 10%, de acordo com os dados apresentados pelo INEP em 2014.

Essa situação reflete o contexto atual do país, que envolve questões sociais, econômicas e políticas que perpassam toda a educação brasileira, que priorizou o acesso, no decorrer dos anos, em detrimento da permanência escolar, desconsiderando as condições materiais e não materiais que envolvem a permanência do aluno na escola com reais possibilidades de aprendizagem, e provocando, com isso, uma considerável exclusão de uma parcela significativa da sociedade.

Em vista do grande quantitativo de escolas que não finalizaram uma documentação importante para o andamento do trabalho nas instituições escolares (Atas de Resultados Finais), ressaltamos que a secretaria escolar bem estruturada e organizada é um setor importante para o desenvolvimento do trabalho pedagógico.

Como prevê o art. 3º da Portaria 02/2010, o pedagogo tem um papel considerável de articular as ações do Programa nas Unidades de Ensino.

Art.3º - De posse da relação dos educandos faltosos, o pedagogo da unidade de ensino fundamental deverá, imediatamente, providenciar contato com pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e se for o caso, os responsáveis legais dos educandos que possuem faltas injustificadas, envidando todos os esforços para que o mesmo retorne ao convívio escolar, registrando, obrigatoriamente, os procedimentos adotados (SERRA, 2010).

É importante registrar que, a despeito da incumbência do pedagogo, todos na Unidade de Ensino Fundamental são responsáveis pelos alunos faltosos, conforme a Portaria 02/2010, como o professor, o diretor escolar e o Conselho de Escola.

O pedagogo da Unidade de Ensino Fundamental envolvido com questões que não contemplam a sua função, incluindo questões administrativas e da coordenação e sem suporte da secretaria

escolar, tem sua atuação inviabilizada nas questões pedagógicas e, conseqüentemente, nas intervenções nos casos de alunos faltosos, ocorrendo casos de alunos que evadem ou abandonam a escola praticamente muito antes da conclusão do ano letivo, fato esse confirmado no levantamento que foi realizado na GIPAE.

Nesse sentido, concluímos que o Programa Pró-Escola envolve questões muito mais amplas da Municipalidade, visto que a educação é essencial para amenizar as diversas questões sociais e está sendo negligenciada pelo Poder Público. A educação sozinha, com o processo de judicialização em curso no Município, sem o apoio e o envolvimento do Poder Executivo nas questões pontuais, por exemplo, na contratação de secretários escolares, é um fator que interfere diretamente na Educação, prejudicando os resultados. A Portaria 02/2010 deixa, porém, bem claro sobre a cooperação que celebram o Município da Serra, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo e o Ministério Público Estadual, em que todos têm seu papel e compromisso.

Os dados apresentados a respeito dos elevados índices de reprovação escolar refletem o contexto que estamos vivendo, de falta de valorização dos profissionais da educação, com inadequadas condições de trabalho, repercutindo nos resultados e no acesso à aprendizagem. Ao realizarmos o levantamento com o intuito de traçar o perfil dos alunos encaminhados para o Programa Pró-Escola, observamos que as questões apresentadas poderiam ser amenizadas com um Sistema de Informação que envolvesse as diversas instituições do Programa, podendo essas questões ser trabalhadas no decorrer do ano pelos diversos setores da Secretaria de Educação para o melhor planejamento das políticas públicas, envolvendo a participação da sociedade civil e dos professores.

Para tanto, esse planejamento deve partir de um conhecimento globalizante que deve emergir da realidade de forma coletiva, surgindo um plano “como expressão máxima de um projeto universal, no qual a vontade que se expressa no poder se torna geral e comum”, (HORTA, 1985, p. 218) a consciência crítica do planejamento afirma o futuro, antecipa o acontecer, levando em conta a liberdade. Na educação, a negação da dimensão política significa, em última análise, sua colocação a serviço da ordem política e social existente, adequando e legitimando as estruturas sociopolíticas e o fortalecimento dos grupos políticos dominantes (HORTA, 1985, p. 218).

Um planejamento que parte da realidade de forma coletiva deve vir acompanhado de um diagnóstico, para que as ações tenham um direcionamento mais eficaz, e, para que isso ocorra, é necessário que sejam dadas as condições necessárias. No Programa Pró-Escola, percebemos, que, a despeito serem importantes as audiências, as visitas às escolas, as reuniões e o

levantamento realizado em relação ao quantitativo de alunos que são encaminhados para o Programa e que retornaram para as escolas, é necessário também uma visão mais detalhada para ampliar as ações, inserindo outros Programas e ações do Município que têm os mesmos objetivos de combater a evasão, o abandono e a reprovação escolar, como os citados anteriormente: o Programa Bom na Escola e Educação em Valores Humanos.

Ferreira (2013) relata que alguns estudiosos de planejamento no Brasil (REZENDE, 2010; CARDOSO JR, 2010) defendem a necessidade de um planejamento que tenha como referência um projeto nacional, construído a partir de uma ampla discussão da sociedade civil e claramente definido, com a cooperação dos entes federados na sua execução, com uma eficiente gestão pública, adequada à representação dos interesses sociais no processo de formulação e execução, com respeito à pluralidade de representação política, e com a participação dos movimentos sociais. O PNE 2014-2024 representa essa forma de planejamento, e as diretrizes, metas e estratégias do Plano Municipal de Educação da Serra foram elaboradas de forma articulada com essa Lei Federal. Sendo assim, Ferreira (2013) concebe o planejamento com uma perspectiva técnica e política, ao mesmo tempo em que deve se efetivar como um eficiente instrumento da administração pública, executando o futuro esperado pela sociedade civil.

Cury e Ferreira (2009) afirmam que a judicialização da educação, que não se mostrava nas Constituições passadas, representa a busca de mais e melhores instrumentos de defesa de direitos juridicamente protegidos, avançando na consolidação desse direito e significando a exigência da obrigatoriedade da transformação do legal no real.

De acordo com Oliveira (2011), o processo de judicialização da política é o fortalecimento das instituições jurídicas, assim como a expansão dos direitos, com a inclusão dos agentes jurídicos na esfera pública. A ação do Ministério Público tem sido um meio relevante para a constitucionalidade, visto que propicia às minorias ter seus direitos defendidos, afirmando-se assim como cidadãos. Portanto, as ações do Ministério Público que garantem, em alguma medida, o acesso e a permanência no ensino bem como a qualidade da educação, sobretudo nos níveis de educação básica, mediante a especificação de direito público subjetivo presente em nossa Carta de 1988 e a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, evidenciam que há um processo de judicialização em curso.

Dessa forma, a judicialização da política não pode substituir as instâncias atribuídas aos poderes públicos, e o judiciário não deve ser a única instância apta a defender as reivindicações da sociedade, porém, compete ao judiciário promover o acesso dos cidadãos às instâncias do poder

por meio do debate público sobre temas relacionados ao universo político (FERNANDES, 2012).

Conforme o eixo substancialista, apresentado por Vianna et al. (1999), o judiciário, pautado na Constituição, que tem como parâmetro positivo de justiça, reforça a democracia, oportunizando o acesso das camadas populares às instâncias de poder. Nesse intuito, o Judiciário se apresenta de forma mais participativa no Programa Pró-Escola, atuando de forma a promover a participação e a mobilização da sociedade para a garantia do direito à educação, com enfoque na construção da cidadania.

A judicialização da educação, no Programa Pró-Escola, envolve o Poder Executivo e os Conselhos Tutelares, envolvidos nas questões educacionais de forma a contribuir para fortalecer a educação no Município da Serra em Parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

As considerações aqui expostas não têm a pretensão de esgotar o assunto da judicialização da educação no Município da Serra, mas, sim, de promover reflexões sobre esse processo no Programa Pró-Escola, potencializando as ações nas diversas instâncias.

Esse movimento de judicialização da educação no Município da Serra parte de um contexto mais amplo da política e da educação brasileiras, em que cada vez mais questões relacionadas a diversas áreas são levadas à justiça, onde o judiciário assume o papel de protagonista em relação ao cumprimento do modelo democrático implantado com a CF de 1988, configurando numa grande transformação da sociedade brasileira.

Nesse sentido, esta dissertação teve como intuito discutir como foi se configurando o direito à educação no Ensino Fundamental no Município da Serra no período de 1997 a 2014, partindo do contexto da educação brasileira e tendo como objeto de pesquisa o direito à educação no Programa Pró-Escola.

Ao abordar as questões do direito à educação relacionadas ao “acesso e permanência escolar”, percebemos como o acesso da população socialmente excluída nas instituições escolares foi ocasionando problemas relacionados à permanência escolar, devido ao caráter excludente das unidades de ensino, sem desconsiderar o contexto mais amplo da educação brasileira.

O Programa “Pró-Escola” tem como objetivo diminuir os índices de evasão, abandono e reprovação escolar dos alunos do Ensino Fundamental matriculados no Município da Serra/ES. O Programa foi criado no ano de 1998, a partir da celebração de um Convênio que materializou a Cooperação entre o Município da Serra, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e o Ministério Público Estadual, e no ano de 2010 foram fixadas, pela Portaria 02/2010 as normas para as ações do Programa.

No Município da Serra, por meio do Programa Pró-Escola, a judicialização da educação apresenta um diferencial a ser considerado, visto que a sua atuação não se restringe a resolver situações de forma pontual, mas, sim, de forma coletiva, envolvendo o Poder Executivo, a Secretaria de Educação, o Ministério Público, as Unidades de Ensino e os Conselhos Tutelares.

Observamos que, com a atuação do Judiciário e do MP na educação, no Programa Pró-Escola, foram constatados resultados relevantes no retorno dos alunos para as instituições escolares, contribuindo para a diminuição dos índices de abandono e evasão escolar. São os juízes que convocam as famílias dos alunos infrequentes para mobilizá-los sobre a importância do direito à educação escolar, quando esta sendo negligenciada com a infrequência do educando em razão

de diversas questões, que envolvem fatores sociais, políticos e econômicos, e para informá-los sobre as penalidades previstas na legislação no caso do não cumprimento do que está exposto na lei.

O Programa Pró-Escola está presente no cotidiano escolar; é conhecido pelos profissionais, pelos alunos e pelas famílias, em virtude do envolvimento das Unidades de Ensino na divulgação, por meio de reuniões, e nas convocações diárias dos pais de alunos faltosos e em outras ações que visam à redução dos índices de abandono, evasão e reprovação escolar.

As famílias, quando intimadas para as audiências convocadas pela justiça, comparecem de forma significativa e se propõem a mudar de postura em relação aos filhos infrequentes, o que se reflete nos dados de abandono e evasão escolar, cujos índices têm diminuído. Outra questão a ser considerada é que as instituições escolares demonstram confiança no Programa, a julgar pelo quantitativo de encaminhamentos realizados.

Porém, em relação aos dados de reprovação escolar, não foi possível, com esta pesquisa responder se todos os alunos que foram encaminhados para o Programa, no caso específico do ano de 2014, estão apresentando bons resultados na aprendizagem. Entre as questões já pontuadas que impossibilitaram responder a essa questão, está a falta de Ata de Resultados Finais, que não foram encaminhadas por todas as instituições de ensino para o setor responsável na Secretaria de Educação, devido a falta de contratação de secretários escolares pelo Poder Executivo.

Também ressaltamos que o problema dos altos índices de reprovação escolar apresentados pelos alunos do Ensino Fundamental do Município da Serra compreende questões mais amplas que envolvem a municipalidade e a sociedade brasileira, e não estão concentradas nos alunos encaminhados para o Programa, necessitando do fortalecimento e redirecionamento das políticas públicas para um projeto emancipador capaz de promover mudanças no quadro apresentado. Nesse sentido, a atuação do Judiciário e do Ministério Público tem uma importância fundamental, juntamente com outras Instituições envolvidas com a garantia do direito e a construção da cidadania.

A despeito da parceria estabelecida por meio de um Convênio entre o Município da Serra, o Judiciário e o MP Estadual no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, merece destaque a atuação dos envolvidos no direito à educação dos alunos do Município, uma vez que, quando o Poder Executivo não cumpre o seu papel de ofertar uma educação de qualidade, conforme exposto na Constituição Federal de 1988, na LDB/1996 e no Plano Municipal de Educação, as

ações do Programa ficam comprometidas. Dessa forma, garantir o acesso sem os condicionantes da permanência escolar, contribui para o aumento das reprovações sucessivas e para a distorção idade-série, refletindo de forma negativa na sociedade, visto que o acesso e a permanência escolar são relações intrínsecas, que devem ser tratadas de forma integrada.

Consideramos também a atuação dos Conselhos Tutelares da Serra, que são importantes atores nesse processo, na medida em que atuam no auxílio da erradicação da evasão e do abandono escolar, em conformidade com o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, e, quando as situações não são resolvidas, os casos são encaminhados para o Ministério Público.

O Programa Pró-Escola apresenta um direcionamento claro no combate ao abandono, à evasão e à reprovação escolar. Porém, algumas ações precisam ser potencializadas para que o Programa alcance resultados ainda melhores, com o fortalecimento das instituições envolvidas com o público criança e adolescente, como também ações operacionais ou técnicas, que facilitariam e agilizariam os encaminhamentos, contribuindo para a integração das Unidades de Ensino e dos departamentos da Secretaria da Educação.

Entre essas diversas instituições que necessitam ser fortalecidas, estão as Unidades de Ensino, que necessitam ser instrumentalizadas para atender a uma ampla diversidade, com o intuito de construir um solo mais democrático, com um povo capaz de desmitificar as ideologias de exclusão do grupo dominante, numa concepção emancipatória, numa relação de troca horizontal.

É importante ressaltar que o Programa Pró-Escola apresentou dois momentos de atuação no período de 1998 a 2000 e retornou em 2009. Esse fato prejudicou o andamento e os resultados do Programa, e percebemos aí uma atuação mais relacionada a uma política de governo, quando, mesmo alcançando bons resultados, o processo é interrompido. Essa questão reflete uma descontinuidade das políticas das áreas da educação, que necessitam de políticas de Estado sem vínculos partidários, garantindo, assim, a continuidade das ações.

Percebemos que o Programa Pró-Escola necessita de uma maior agilidade nos encaminhamentos, visto que muitas vezes o processo burocrático, mesmo necessário, dificulta as ações, quando o aluno já se encontra com um quantitativo de faltas muito elevadas. Nesse caso, é necessário um maior número de profissionais para se dedicar ao Programa, envolvendo os diversos setores de forma mais integrada na Secretaria de Educação, e um sistema de gestão que agilizaria as informações, de forma a propiciar um retorno maior para as instituições de

ensino, promovendo, assim, uma realimentação do Programa e tendo como alvo toda a comunidade escolar.

É importante destacar que as Unidades de Ensino e cada profissional da educação têm responsabilidade nas questões relacionadas ao acesso e à permanência escolar, pois, dependendo das ideologias que assumem, estarão contribuindo para a manutenção da exclusão social ou para a libertação das camadas populares, das ideologias de exclusão que perpassam toda a sociedade. Portanto, é necessário intensificar a participação política de toda a comunidade escolar, numa concepção de pertencimento, para que todos (comunidade, alunos, pais, professores, etc.) possam exigir um serviço público de qualidade, em todas as instâncias, com o objetivo comum de ter uma educação com um viés transformador.

A atuação do Judiciário e do MP na educação no Programa Pró-Escola é importante, visto que é uma forma, também, de tornar essas instituições mais próximas das populações excluídas socialmente, colaborando para uma ação contraideológica, numa concepção gramsciniana, no intuito de garantir o direito constitucional da educação, exigindo do Estado o cumprimento de suas obrigações. Essa ação tem especial relevância no Programa Pró-Escola, pois, o objetivo do Programa é a sensibilização das famílias sobre a importância da educação na vida da criança e do adolescente, contribuindo de forma positiva para a sociedade, e indo muito além da questão da responsabilização das famílias.

Portanto, é essencial repensar a estrutura e os objetos do Programa em relação aos dados de reprovação e fortalecer a redução dos índices de abandono e evasão escolar, avaliando os resultados e planejando as ações de forma integrada no cotidiano escolar, no Judiciário, no Ministério Público, na Secretaria Municipal de Educação, no âmbito do Poder executivo, nos Conselhos Tutelares e na sociedade civil, incluindo o Conselho Municipal de Educação nas discussões e nas ações do Programa. O intuito dessa integração é fortalecer a participação de todos os segmentos, enquanto política de Estado, para uma educação menos excludente, tendo como foco a garantia de direitos e, conseqüentemente, a construção da cidadania, para uma sociedade melhor para se viver, com melhores oportunidades.

## 8 REFERÊNCIAS

ACESSO, permanência, aprendizagem e conclusão da educação básica na idade certa – Direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Brasília: UNICEF, 2012. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/out-of-school-children-brazil-country-study-2012-port.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

AFONSO, Almerindo José. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03>>. Acesso em: 20 out. 2014.

ALMEIDA, Andréia Pereira de; JUNQUILHO, Gelson Silva; SOUZA, Suzane Petinelli. Programa Escola Campeã na Gestão Escolar: o hibridismo entre a racionalidade burocrática e uma “anarquia organizada”. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 8, n.2, jul./ago. 2008. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/216/245>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

ALMONACID, Claudio.; ARROYO, Miguel. Educación, trabajo y exclusión social: tendencias y conclusiones provisórias. In: GENTILI, Pablo.; FRIGOTO, Gaudêncio. (org.). **A cidadania negada**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Buenos Aires, Argentina: Clacso, 2008.

ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. **Educação infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 20 out. 2014.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **RBCS**, v. 14, n. 39, fev. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v14n39/1723.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: "o problema maior é o de estudar". **Educ. rev. [online]**, n. 39, 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602011000100018>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n. 71, jan. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1072/974>>. Acesso em: 20 out. 2014.

AUDIÊNCIA contra evasão escolar supera expectativa na Serra. **ESHOJE**, Vitória, 25 jul. 2014. Disponível em: <[http://www.eshoje.jor.br/\\_conteudo/2014/07/noticias/justica/20291-audiencia-contra-evacao-escolar-supera-expectativa-na-serra.html](http://www.eshoje.jor.br/_conteudo/2014/07/noticias/justica/20291-audiencia-contra-evacao-escolar-supera-expectativa-na-serra.html)>. Acesso: 20 ago. 2015.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional da Cidadania**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado nacional y cidadania**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1964.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A Educação na Constituinte de 1946: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGDAN, Robert.; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Ed. Porto, 1994.

BONAMINO, Alicia.; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BORGES, Clério José. **História da Serra**. Espírito Santo: Serra, Editora CTC, 2009.

BOTLER, Alice Miriam Happ. Repercussão das políticas educacionais na organização escolar: o fator entre a autonomia e a regulação. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**. Editora: Janete Maria Lins de Azevedo, Recife: ANPAE, v.31, n.1, jan./abr..2015.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice.; CATANI, Afrânio. (Org). **Escritos da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BOURDIEU, Pierre.; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino. Recensão: Ana Paula Rosendo. Lusosofia, 2009. Disponível em: <[www.lusosofia.net](http://www.lusosofia.net)>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL tem 3ª maior taxa de evasão escolar entre 100 países, diz Pnud. **UOL educação**, São Paulo, 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/03/14/brasil-tem-3-maior-taxa-de-evasao-escolar-entre-100-paises-diz-pnud.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BRASIL. **As desigualdades na escolarização no Brasil: relatório de observação nº 5**. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2014c. Disponível em: <[http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/11/CDES\\_Relat%C3%B3rio\\_de\\_Observa%C3%A7%C3%A3o\\_5\\_2014.pdf](http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/wp-content/uploads/2014/11/CDES_Relat%C3%B3rio_de_Observa%C3%A7%C3%A3o_5_2014.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituições do. (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília-DF, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Código Penal Brasil**. Decreto nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 alterado pela Lei nº 9.777 de 26 de dezembro de 1998. Brasília. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/pt/bra/pt\\_bra-int-text-cp.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/pt/bra/pt_bra-int-text-cp.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.230, de 11 de outubro de 2007**. Estabelece o Compromisso pela Redução da Violência Contra Crianças e Adolescentes, com vistas à implementação de ações de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, por parte da União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal, institui o Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.ebc.com.br/sites/\\_portalebc2014/files/atoms/files/decreto\\_n\\_6.230\\_de\\_11\\_de\\_outubro\\_de\\_2007.pdf](http://www.ebc.com.br/sites/_portalebc2014/files/atoms/files/decreto_n_6.230_de_11_de_outubro_de_2007.pdf)>. Acesso em: 18 de jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007**. Institui o Programa de Proteção à Crianças e Adolescentes Ameaçados por Morte – PPCAAM. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6231-11-outubro-2007-560943-publicacaooriginal-84218-pe.html>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos**. A realidade do país aos 60 anos da Declaração Universal. Brasília: SEDH, 2008.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Brasília-DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília-DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília-DF, 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983.** Brasília-DF, 1983. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 13 jan. 2016

\_\_\_\_\_. **Guia de orientações processo de escolha em data unificada dos membros dos Conselhos Tutelares.** 2015. Disponível em: < <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2015/pdfs/guia-de-orientacoes-processo-de-escolha-em-data-unificadados-membros-dos-conselhos-tutelares/>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 5 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Recurso eletrônico. 9. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2014a. Disponível em: <[http://www.sineperj.org.br/admIN/upload/legislacao\\_has\\_arquivo/LDBatualizadaemmaio2014.pdf](http://www.sineperj.org.br/admIN/upload/legislacao_has_arquivo/LDBatualizadaemmaio2014.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 8.069, de 13 de junho de 1990.** Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília-DF, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2001a. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)> Acesso em: 26 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001.** Altera dispositivo da Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10287.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10287.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2014.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília-DF, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 2 jan. 2015.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília-DF. 2006. Disponível em: <[https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/aluno/leiduracao\\_do\\_ensino\\_fundamental\\_de\\_nove\\_anosl.pdf](https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/aluno/leiduracao_do_ensino_fundamental_de_nove_anosl.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, 2013c. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio16/arquivo4400.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Brasília, 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acesso em: 2 jun. 2014.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília, 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6697-10-outubro-1979-365840-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Brasília, Senado Federal, 1990. Disponível em: <[http://www.procon.pr.gov.br/arquivos/File/codigo\\_20\\_anos.pdf](http://www.procon.pr.gov.br/arquivos/File/codigo_20_anos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 4 jan. 2015.

\_\_\_\_\_.**Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 27 de setembro de 1995. Brasília,

1995. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9099-26-setembro-1995-348608-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso: 21 de out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (2014- 2024)**. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Brasília-DF, 2014b. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRUNO, Lucia Emilia Nuevo Barreto. Reestruturação capitalista. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/pdf/160.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

CAMPOS, Luciana Maria Lunard. Distúrbios de aprendizagem: justificando a não permanência dos alunos na escola. In: SERBINO, Raquel Volpato; GRANDE, Maria Aparecida Rodrigues de Lima. (Org). **A escola e seus alunos**: o problema da diversidade cultural – São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

CANCIAN, Renato. Estado do bem-estar social. **Uol Educação**, São Paulo, 29 maio 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/estado-do-bem-estar-social-historia-e-crise-do-welfare-state.htm>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

CANÊDO, Letícia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime.; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão?** Campinas, SP: Papyrus, 1991.

CARVALHO, Ernani.; LEITÃO, Natalia. O novo desenho institucional do ministério público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n2/a03v6n2.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo Caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASAGRANDE, Cássio. Ministério Público, Ação Civil Pública e a Judicialização da política – perspectivas para o seu estudo. **B. Cient. ESMPU**, Brasília, a. I, n.3, abr./jun. 2002. Disponível em: < <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-3-2013-abril-junho-de-2002/ministerio-publico-acao-civil-publica-e-a-judicializacao-da-politica-2013-perspectivas-para-o-seu-estudo1>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

CAVALCANTE, Priscila. **Serra registra menor evasão escolar em 5 anos**. 25 mar, 2013. Serra/ES, 2013. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/secom-secretaria-de-comunicacao/2013/03/serra-registra-menor-evasao-escolar-em-5-anos>> Acesso em: 10 ago. 2013.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituição de 1823 e a Educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

CHRISPINO, Alvaro.; CHRISPINO, Raquel S. P. A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, jan./mar. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n58/a02v1658.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima.; MOYSÉS, Maria Aparecida Afonso. **Preconceitos no cotidiano escolar: ensino e medicalização**. São Paulo: Cortez Editora Campinas. Unicamp. Faculdade de Educação. Faculdade de Ciências Médicas. 1996.

CONNEL, Raewyn. Pobreza e Educação. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petropolis, RJ: Vozes, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRUZ, Lilian.; HILLESHEIM, Betina. **Infância e políticas públicas: um olhar sobre as práticas psi**. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/psoc/v17n3/a06v17n3.pdf](http://www.scielo.br/pdf/psoc/v17n3/a06v17n3.pdf) 2005>. Acesso em: 19 jan. 2015.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação na Revisão Constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

\_\_\_\_\_. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Sentidos da Educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Editora: Janete Maria Lins de Azevedo, Recife: ANPAE, v.29, n.2, mai./ago. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil.; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIII, n. 45, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1097/1258>>. Acesso em: 5 maio 2014.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral**: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. 2008. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657/454> 2008>. Acesso em: 21 jan. 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIGIÁCOMO, José Murillo. **Conselhos Tutelares**: alguns aspectos (ainda) controvertidos. 2008. Disponível em: <<https://canalconselhotutelar.wordpress.com/2013/08/08/conselhos-tutelares-alguns-aspectos-ainda-controvertidos/#comments>> Acesso em: 10 jan. 2014.

DIGIÁCOMO, Murillo José.; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. 6. ed. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, Curitiba, 2013. Disponível em: <[http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca\\_annotado\\_2013\\_6ed.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.

DÔRES, Sônia Aparecida das. **Educação e partidos políticos**: análise da concepção de cidadania em governos do Distrito Federal (1995-1998 e 2003-2006). 2007. Dissertação (Mestrado em educação) \_\_ Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília-DF, 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

EDUCAÇÃO escolhe vencedores do Prêmio Darcy Ribeiro. **Câmara Federal**. 4 nov. 2002 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/23370.html>> Acesso em: 26 dez. 2015.

ESCOLAS da Serra têm evasão escolar abaixo de 1%. **A Gazeta**, Vitória, p.16, dez. 2010.

ESPIRITO SANTO. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. **Educação**: condição de cidadania. Coleção: do Averso ao Direito. Vitória: CEAF, 2002.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Espírito Santo 1989**. Edição do texto constitucional promulgada em 05 de outubro de 1989 com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 01/1990 e 99/2014. Espírito Santo. Disponível em: <[http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução CEE Nº 3.777, de 20 de outubro de 2014**. Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. Espírito Santo, 2014. Disponível em: <[http://www.cee.es.gov.br/download/res3777\\_publicada.pdf](http://www.cee.es.gov.br/download/res3777_publicada.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2015.

ESTATUTO do PDT. 1999. Disponível em: <1999http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Brasil/Partidos%20Pol%C3%ADticos/PDT/Estatuto%20do%20PDT%20(1999).pdf>. Acesso em: 18 jul. 2015.

EVASÃO escolar na Serra cai de 4,3% para 0,5%. **Acontece**, Serra, n. 170, p. 11 set. 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. 3. ed ver., 2001. Disponível em: <Http://groupsgoogle.com.br/group/digitalsource>. Acesso em: 20 out. 2014.

FÁVERO, Osmar. **Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, César. Punição para 700 pais com filho fora da escola. **A Gazeta**, Vitória, p.5, 20 ago. 2009.

FERNANDES, João Marcelo Negreiros. A ascensão do Poder Judiciário no Brasil democrático: algumas considerações sobre a judicialização da política. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3364, 16 set. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/22620>. Acesso em: 20 out. 2014.

FERNANDES, Muchinski Franciane. A função social da escola e sua relação com o conselho tutelar. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia. PUCPR, 26 a 29 out. 2009. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3302\_1732.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

FERREIRA, Eliza Bertolozzi. Planejamento educacional no Brasil: Um campo de disputa entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bertolozzi.; FONSECA, Marília (Org.). **Política Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro Editora, 2013. p. 57-81.

FERREIRA, Júlio Romero. A nova LDB e as necessidades educativas especiais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 19, n. 46, set. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32621998000300002&script=sci\_arttext> Acesso em: 10 dez. 2014.

FONSECA, Marília. Planejamento educacional no Brasil: um campo de disputa entre as políticas governamentais e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza Bertolozzi.; FONSECA, Marília (Org.). **Política Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro Editora, 2013.

FORA da escola não pode. A exclusão escolar no Brasil. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação / UNICEF, 2015. Disponível em: <<http://www.foradaescolanaopode.org.br/mapa-da-exclusao-escolar-no-brasil>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

FRAGA, Elisangela Ribeiro. **O Programa de crédito estudantil “Bom na Escola”**: estudo sobre uma política social de geração de renda e redução dos índices de reprovação e evasão. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) \_\_ Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

FREIRE, Marcela Ferrat. **Infância e adolescência**: Em cena a Rede de Atenção do Município de Serra/ ES. 2013. 114 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Institucional) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, 2013.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Alguns estudos sobre evasão e persistência de estudantes. **EccoS**. São Paulo, v. II, n. 1, jan./jun. 2009. Disponível em: <[http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/eccos/eccos\\_v11n1/eccosv11n1\\_3i1062.pdf](http://www.uninove.br/PDFs/Publicacoes/eccos/eccos_v11n1/eccosv11n1_3i1062.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.

FREITAS, Marcos Cezar de.; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009. Disponível em: <<http://www.germe.net.br/uniesp/textos/HE/historia-social-educacao.pdf>> Acesso em: 20 out. 2014.

FRIZZO, Kátia Regina.; SARRIERA, Jorge Castellá. O conselho tutelar e a rede social na infância. **Psicologia USP**, v. 16, n. 4, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pusp/v16n4/v16n4a09.pdf>> Acesso em: 25 jan. 2015.

GALA, Paulo. A teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf>>. Acesso: 16 out. 2015.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Edição Brasileira S.A., 1982. Disponível em: < <http://www.gepec.ufscar.br/textos-1/textos-das-discussoes/intelectuais-e-a-organizacao-da-cultura-gramsci/view>>. Acesso em: 5 maio 2015.

GOMES, Candido Alberto (Org.). **João Calmon, batalhador da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, R., (coord). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. Leandro. In: PINSKY, Jaime.; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

GUEDES, Chico. Serra usa código penal contra evasão escolar. **A Gazeta**, Vitória, p.19, 26 ago. 1999.

HABERMAS, Jurgen. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 1968. Disponível em: <<http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Habermas,%20J%C3%BCrgen/T%C3%A9cnica%20e%20ci%C3%Aancia%20como%20ideologia.pdf>>. Acesso em: 3 de out. 2015.

HORTA, José Silveira Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cad. Pesq**, n. 104, 1998. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/158.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Planejamento Educacional. In: MENDES, Dumerval Trigueiro. **Filosofia da Educação Brasileira**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1985. p. 195-245.

\_\_\_\_\_. A Educação Constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas populacionais para os Municípios Brasileiros em 01.07.2014**. 2014. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2014/estimativas\\_2014\\_TCU.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativas_2014_TCU.pdf)>. Acesso: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=320500>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS. **Taxas de rendimento (2014)**. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/brasil/taxas-rendimento>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

JESUS, Antônio Tavares de. **Educação e hegemonia no pensamento de Antonio Gramsci**. São Paulo: Cortez: Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 1989.

JUSTIÇA intima pais de alunos faltosos. **A Gazeta**, p. 8, 15, set. 2000.

KARINA, Thaina. Juíza defende mais vigilância dos pais. **A Tribuna**, Vitória, p.9, jul. 2014.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política educacional. **Educar em Revista**, Curitiba,

Brasil, n. 41, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n41/05.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2014.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a02v50n2.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

LAMAS, Bruno. **Atuação Parlamentar–Projetos de Lei**. 19 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.brunolamas.com.br/projetosdelei,4977,1432013.html>> Acesso em: 13 jul. 2015.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Disponível em: <<http://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13307.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2015.

LIBÂNIO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/aop323.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

LUDKE, Menga.; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Igor Suzano. 25 anos da Carta constitucional de 1988: caminhos e descaminhos na concretização da ordem jurídico-institucional da Constituição cidadã. **Revista de direito – UFV**, 2013. Disponível em: <[www.seer.ufv.br/seer/revdireito/index.php/RevistaDireito-UFV/.../2013](http://www.seer.ufv.br/seer/revdireito/index.php/RevistaDireito-UFV/.../2013)> Acesso em: 20 jan. 2015.

MACHADO, Marcelino Lourdes.; OLIVEIRA, Romualdo Portela. Direito à Educação e Legislação de Ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos.; GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Editora Autores Associados, 2001.

MÃE faz filho voltar a estudar após intimação. **A Gazeta**, Vitória, p.8, 7 out. 2009

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania e classe social. In: \_\_\_\_\_. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEZES, Adriana. Projeto da Serra que pune pais vira modelo. **A Gazeta**, Vitória, p.15. 23 ago. 2001.

MIRIAM Reid cobra solução para evasão escolar. **Jornal da Câmara**, Brasília, p. 4, 20 mar. 2000. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/jornal/jc20000320.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

MONTÃO, Carlos E. **O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”**. 2001. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8\\_carlos\\_montano.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_carlos_montano.pdf)> Acesso em: 14 dez. 2014.

MONTOYA, Adrian Oscar Dongo. **Piaget e a criança favelada: epistemologia genética, diagnóstico e soluções**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

MORAES, José Carlos Sturza de. **Conselho Tutelar e a tensão entre a proteção integral e a medicalização da infância e adolescência**. 2014. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/noticias/arquivo/conselho-tutelar-e-a-tensao-entre-a-protECAo-integral-e-a-medicalizacaO-da-infancia-e-adolescencia>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

NASCIMENTO, Maria Livia do.; SCHEINVAR, Estela. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. **Aletheia**, n. 25, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/aletheia/n25/n25a12.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime.; PINSKY, Carla (Orgs.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

NOSELLA, Paolo.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Educação em Gramsci. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, maio./ago. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/20180/10526>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime.; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v.32, n.115, abr./jun., 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 18 dez.2015.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo. **Judicialização da educação**: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação. In: \_\_\_\_; ADRIÃO, Teresa.; MINTO, Cesar Augusto et al. (Org.). **Gestão, Financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

\_\_\_\_\_. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 21, Caxambu, setembro 1998. Disponível em: <[http://anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE11/RBDE11\\_07\\_ROMUALDO\\_PORTELA\\_DE\\_OLIVEIRA.pdf](http://anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE11/RBDE11_07_ROMUALDO_PORTELA_DE_OLIVEIRA.pdf)> Acesso em: 15 dez. 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/declaracaouniversal.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

PANNUNZIO, Eduardo. O Poder Judiciário e o Direito à Educação. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco.; RIGHETTI, Sabine. (Org.). **Direito à Educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187688por.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

PARA comemorar: evasão escolar quase zero. **A Gazeta**, Vitória, p.11, dez. 2012.

PEREIRA, Eva Waisros.; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. Reexaminando a educação básica na ldb: o que permanece e o que muda. 2007. Disponível em: <[www.anpae.org.br/congresso\\_antigos/simposios2007/147.pdf](http://www.anpae.org.br/congresso_antigos/simposios2007/147.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2014.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13, n.12, p. 191-200 jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/06.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

PINO, Mauro Del. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo.; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 4. ed. São Paulo: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2008.

PINSKY, Jaime.; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs). **História da cidadania**. 4. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2008.

PROJETO nas escolas quer reduzir evasão de alunos. **A Gazeta**, Vitória, 23, ago. 2009.

PROJETO da Serra que pune pais vira modelo. **A Gazeta**, Vitória, p. 15, 23 ago. 2001.

PROJETO Educação em valores humanos está fazendo a diferença. **TV Gazeta**, Vitória, 24 set, 2010. Vídeo. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=s8fZEGIGcQQ>> Acesso em: 10 out. 2015.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. 5. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REID, Miriam. **Evasão escolar longe da escola, perto das ruas**. Projeto de Lei nº 1910/1999, da Deputada Miriam Reid, apresentado na Câmara Federal. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Evasão escolar vamos mudar essa história**. Orientações para aplicação da Lei nº 10.287, de 20 de setembro de 2001, que cria, em todo o território nacional, um mecanismo uniforme de controle de evasão escolar e combate às suas causas. Câmara de Deputados, Brasília, 2002.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e Modernidade na Educação: o processo. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. Perché la disuguaglianza sociale há rovinato la democrazia. In: ZAGREBELSKY, Gustavo (Org.). **Contro la dittatura del presente Perché è necessário um discorso sui fini**. Prima edizione, Gruppo Editoriale L'Espresso, aprile 2014.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação**. 2. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning 2003.

SARAIVA, Ana Maria Alves. Abandono escolar. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F.. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/ Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/pdf/391.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2015.

SAVIANI, Demerval. A Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralidade no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Editora: Janete Maria Lins de Azevedo, Recife: ANPAE, v. 29, n. 2, maio./ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 2007.

\_\_\_\_\_. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SERRA. Lei Municipal nº 4.108 de 16 de outubro de 2013. Publicada no Diário Espírito Santo Municipalidades. 22 out. 2013. Serra/ES, 2013. Disponível em: <http://www.radaroficial.com.br/d/5421250730000384>> Acesso: 20 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.647, de 24 de novembro de 1992**. Cria o Conselho Municipal de Educação. Serra, 1992. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L16471992.html>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.961, de 12 de março de 1997**. Dispõe sobre a alteração na Lei nº 1647, de 24 de novembro de 1992. Serra, 1997. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/site/pagina/conselho-municipal-de-educacao-da-serra>> Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.113 de 4 de julho de 2007**. Cria no âmbito das escolas públicas municipais da Serra o Programa “Bom na Escola” e dá outras providências. Serra, 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.432, de 4 de novembro de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação da Serra - PMES e dá outras providências. Serra, 2015. Disponível em: <[https://www.diariomunicipal.es.gov.br/arquivos/edicoes/1446731193\\_Edicao\\_379\\_assinado.pdf](https://www.diariomunicipal.es.gov.br/arquivos/edicoes/1446731193_Edicao_379_assinado.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Serra**. Serra/ES, 17 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.camaraserra.es.gov.br/Arquivo/~/Arquivo/LEI%20ORGANICA%20SERRA.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico na cidade de 2000-2020**: agenda 21 local. Serra, ES: Prefeitura Municipal da Serra, 2000.

\_\_\_\_\_.Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 0002, de 11 de janeiro de 2010.** Serra/ES, 2010.

\_\_\_\_\_.**Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação da Serra/ES.** Aprovado 10 de outubro de 2004. Serra, 2004.

SERRA usa Código Penal contra evasão escolar. **A Gazeta**, Vitória, p.18, 26 de ago. 1999.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Educação, Ideologia e contra-ideologia.** São Paulo: EPU, 1986.

SILVA, Lazara Cristina da.; MARQUES, Mara Rubia Alves. A inclusão social e educacional nos 25 anos da aprovação da Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Editora: Janete Maria Lins de Azevedo, Recife: ANPAE, v. 29, n. 2, mai./ago. 2013.

SILVA, Madson Gonçalves; DADALTO, Maria Cristina. **Os efeitos da industrialização e das migrações no Espírito Santo: o caso da Serra.** 2014. Disponível em: <[www.periodicos.ufes.br/SCSUFES/article/download/8908/6318](http://www.periodicos.ufes.br/SCSUFES/article/download/8908/6318)> Acesso em: 09 jul. 2015.

SILVA, Maria Vieira.; PERONI, Vera Maria. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constitucional Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Editora: Janete Maria Lins de Azevedo, Recife: ANPAE, v. 29, n. 2, mai./ago. 2013.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 9, jan./jun. de 2011. Disponível em: <[http://www.jpe.ufpr.br/n9\\_4.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n9_4.pdf)> Acesso em: 10 jan.2015.

\_\_\_\_\_. **O direito à educação de crianças e adolescentes:** análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. Tese (Doutorado) \_\_ Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla (Org.). **História da Cidadania**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

SOARES, Luciana Pimentel Rhodes Gonçalves. **Os sentidos da escola no contexto de crise de sentido**: uma análise a partir do programa educação em valores humanos. 2014 Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

SOARES, Magda. **Linguagem e escola**: uma perspectiva social. 7. ed. São Paulo: Editora Ática, 1989.

SOUZA, Marilene Proença Rebello de.; TEIXEIRA, Danile Caetano da Silva.; SILVA, Maria Carolina Yazbek Gonçalves da. Conselho tutelar: um novo instrumento social contra o fracasso escolar? **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 8, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v8n2/v8n2a07.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SUANO, Helenir. A educação nas constituições brasileiras. In: FISCHMANN, Roseli (Org.). **Escola Brasileira**: temas e estudos. São Paulo, ATLAS, 1987.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

TEDESCO, Juan Carlos. Tendências atuais das reformas educacionais. In: DELORS, Jacques (Org.). **A educação para o século XXI**: questões e perspectivas. Porto Alegre: Artmed, 2005.

TEIXEIRA, Edna Maria. **Criança e adolescente e o sistema de garantia de direitos**. 2010. Disponível em: <[www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/ed12010/.../4CRIANDIREITOS.pdf](http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/ed12010/.../4CRIANDIREITOS.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2015.

TEIXEIRA, Lucia Helena. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

THOMPSON, Priscilla. Na Serra, alunos faltosos voltaram a frequentar aula. **A Gazeta**, Vitória, p.8, out. 2009.

VIANNA, Werneck. **Travessia da abertura à Constituinte 1986**. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

VIANNA, Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Sophia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/498/508>>. Acesso em: 26 dez. 2014.

VINHAES, Regina Gracindo. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

# **ANEXOS**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**ANEXO A – PORTARIA 02/2010**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

PORTARIA N.º 0002/2010

Fixa normas para ações previstas no Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar criado através do Convênio n.º 105/2009 (Cooperação que entre si celebram o Município da Serra, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e o Ministério Público Estadual), no âmbito da Secretaria Municipal de Educação da Serra.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DA SERRA, no uso de suas atribuições legais, e considerando que:

- O art. 205 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, prevê: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade...";
- O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria, e o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou a sua oferta irregular, importa responsabilidades da autoridade competente, nos termos do artigo 208 da Constituição Federal, de 1988;
- A família, a comunidade, a sociedade e o poder público devem 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, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, de 1988;
- Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão incumbência de: informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola, nos termos da Lei Federal N.º 12.013 de 06 de agosto de 2009;
- Segundo a alteração do disposto da LDBN N.º 9.394/96 feita pela Lei Federal N.º 10.287/2001, os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: notificar o Conselho Tutelar do Município, ao Juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos educandos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento permitido por Lei;
- O art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve: É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; e simultaneamente, o art. 56 traz importante providência, ele impõe aos diretores de estabelecimentos de Ensino Fundamental o dever de informar ao Conselho Tutelar, "elevados níveis de repetência, a reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotado os recursos escolares"; e
- a necessidade de regulamentar o Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar nas Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino da Serra, definida através do Convênio N.º 105/2009 assinado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público Estadual e o Município da Serra.

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - Regularizar as ações previstas no Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar nas Unidades de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino da Serra, com vistas a promover o acesso e garantir a permanência com sucesso dos educandos nas unidades de ensino.

**Art. 2º** - Compete ao professor, comunicar imediatamente ao pedagogo, em formulário próprio (ANEXO I), o nome dos educandos que atingirem um limite máximo de 4 (quatro) faltas/mês consecutivas ou esporádicas, para que sejam tomadas as devidas providências.

**Art. 3º** - De posse da relação dos educandos faltosos, o pedagogo da unidade de ensino fundamental deverá, imediatamente, providenciar contato com pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos que possuem faltas injustificadas, envidando todos os esforços para que o mesmo retorne ao convívio escolar, registrando, obrigatoriamente, os procedimentos adotados.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

Art. 4º - Esgotados todos os recursos e providências cabíveis adotados na unidade de ensino fundamental, após atingir o percentual de 50% (25 faltas) do percentual permitido em lei de faltas não justificadas, em qualquer período do ano letivo e o educando não tiver sido localizado ou não tiver voltado a frequentar com assiduidade a unidade de ensino fundamental, a direção escolar juntamente com o Conselho de Escola deverá, obrigatoriamente, encaminhar ao Conselho Tutelar e à Secretaria Municipal de Educação, o formulário próprio (anexo II), devidamente preenchido, com nome e endereço dos educandos bem como de seu pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, para que sejam tomadas as providências legais.

§ 1º - A Secretaria Municipal de Educação ficará responsável pelo envio dos dados informados no formulário anexo II constante desta Portaria aos Juizes e Promotores de Justiça envolvidos no Programa.

§ 2º - O formulário anexo II constante desta Portaria deverá ser obrigatoriamente assinado pelo diretor escolar, pelo pedagogo e por três representantes do Conselho de Escola (comunidade, pais e magistério).

Art. 5º - A Secretaria Municipal de Educação da Serra cruzará os dados informados no Anexo II da presente Portaria, com os dados enviados mensalmente dos educandos beneficiados no Programa Bolsa Família, trimestralmente com o Formulário de Rendimento do Aluno, e anualmente com o Programa Bom na Escola, Censo Escolar e Síntese Anual, visando certificar a fidedignidade das informações fornecidas pela unidade de ensino fundamental.

Art. 6º - O diretor escolar, responsável por organizar, controlar e implementar o Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar na unidade de ensino fundamental, deverá responsabilizar-se por todos os dados informados, zelando por sua fidedignidade para que as normas constantes nesta Portaria sejam cumpridas.

Art. 7º - O pedagogo da unidade de ensino fundamental, co-responsável pelo Programa de Combate à Evasão e Reprovação Escolar, deverá consolidar as informações, acompanhar suas ações e remetê-las à Secretaria Municipal de Educação da Serra, quando solicitado pelo diretor escolar.

Parágrafo Único - Caso a unidade de ensino fundamental conte com mais de um pedagogo por turno, o diretor escolar deverá indicar oficialmente à Secretaria Municipal de Educação, o nome do pedagogo que ficará responsável pelo Programa.

Art. 8º - O diretor escolar deverá adotar mecanismos que garantam o acesso, a permanência e o sucesso de todos os educandos na unidade de ensino fundamental, estimulando suas capacidades e talentos.

Art. 9º - O diretor escolar juntamente com os professores, coordenadores e pedagogos, deverão organizar ações preventivas que visem o acesso, permanência e sucesso do educando na unidade de ensino fundamental, bem como trabalhar a temática da evasão dentro dos aspectos legais e educacionais, e a maneira de evitá-la.

§ 1º - As ações preventivas mencionadas no caput deste artigo podem ser:

I - Divulgação da presente Portaria a toda comunidade escolar;

II - Reuniões para pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos;

III - Palestras para educandos e/ou pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos;

IV - Encaminhamento de correspondências sobre as faltas registradas para pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos;

V - Telefonemas para pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos;



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

VI – Atendimento aos pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos;

VII – Relatórios das ações desenvolvidas no Programa visando o acompanhamento dos resultados obtidos;

VIII – Outras ações, desde que previstas no Projeto Político Pedagógico da unidade de ensino fundamental;

§ 2º – Todas as ações devem ser devidamente registradas, datadas e assinadas por todos os envolvidos.

§ 3º - Caso o contato com os pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos não seja possível a situação também deverá ser registrada, datada e assinada pelo diretor escolar e pedagogo visando respaldo para a unidade de ensino fundamental.

§ 4º – A unidade de ensino fundamental deverá organizar arquivo específico e contínuo de todas as ações por ela realizadas no Programa.

Art. 10 – Os casos de faltas dos educandos amparados pelo Decreto Federal - Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, (São considerados merecedores de tratamento excepcional os alunos de qualquer nível de ensino, portadores de afecções congênitas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados, caracterizados por...), Lei nº 6.202, de 17 de abril de 1975 (que atribui à estudante em estado de gestação o regime de exercícios domiciliares instituído pelo Decreto lei nº 1044/69 e dá outras providências) e Resolução CNE/CEB nº 02/2001 (que institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica) não se enquadram nas normas desta Portaria. *Sh*

Parágrafo Único – Os pais e mães, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais dos educandos amparados pela legislação citada no caput deste artigo, deverão apresentar laudo/atestado médico à direção escolar comprovando a necessidade de afastamento das aulas.

Art. 11 – Os casos não previstos nesta Portaria deverão ser levados ao conhecimento da Secretária Municipal de Educação para providências necessárias.

Art. 12 – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando a Portaria N Nº. 010/2006 e demais disposições em contrário.

Serra (ES) 11 de janeiro de 2010.

*Izolina Márcia Lamas da Silva*  
IZOLINA MÁRCIA LAMAS DA SILVA  
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO





PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

PRÓ-ESCOLA – PROGRAMA DE COMBATE À EVASÃO E REPROVAÇÃO ESCOLAR  
RELACÃO DOS EDUCANDOS QUE ATINGIRAM 50% (VINTE CINCO FALTAS) NÃO JUSTIFICADAS

ANEXO II – PORTARIA Nº 0002/2010

Período: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ a \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Unidade de Ensino: EMEF \_\_\_\_\_

Nº de ordem	Nome completo do Educando	Sexo	Bolsa Família	Ano, Série ou Ciclo	Turno	Data de Nascim.	Idade	Filiação / Responsável Legal	Endereço com ponto de referência	Telefone
1		Mas ( ) Fem ( )	( ) S ( ) N		Mat ( ) Vesp ( ) Not ( )				Rua / Av. Nº Cep Estado: Ponto de Referência	
2		Mas ( ) Fem ( )	( ) S ( ) N		Mat ( ) Vesp ( ) Not ( )				Rua / Av. Nº Cep Estado: Ponto de Referência	
3		Mas ( ) Fem ( )	( ) S ( ) N		Mat ( ) Vesp ( ) Not ( )				Rua / Av. Nº Cep Estado: Ponto de Referência	
4		Mas ( ) Fem ( )	( ) S ( ) N		Mat ( ) Vesp ( ) Not ( )				Rua / Av. Nº Cep Estado: Ponto de Referência	
5		Mas ( ) Fem ( )	( ) S ( ) N		Mat ( ) Vesp ( ) Not ( )				Rua / Av. Nº Cep Estado: Ponto de Referência	

**Assinatura dos Membros do Conselho de Escola:**

Repres. do Magistério: \_\_\_\_\_

Repres. da Comunidade: \_\_\_\_\_

Repres. de Pais: \_\_\_\_\_

Serra, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Pedagogo (a): \_\_\_\_\_

Diretor (a) Escolar: \_\_\_\_\_

Carimbo do (a) Diretor (a)

Rua Alpheu Correa Pimentel, 140, Centro – Serra – ES. Tel.: 3291 – 7566

E-mail: cpee.sedu@serra.es.gov.br



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**  
**ANEXO B – A Educação nas Constituintes Brasileiras**

### **1ª Constituição de 1824**

**Art. 179** - A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

[...]

**32)** A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

**33)** Colégios, e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes (BRASIL, 1986, p. 32-33).

### **2ª Constituição de 1891**

#### **Capítulo IV – Das Atribuições do Congresso**

**Art. 35** Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

**1º)** Velar na guarda da Constituição e das leis, e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;

**2º)** Animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;

**3º)** Criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

**4º)** Prover a instrução secundária no Distrito Federal.

[...]

#### **Titulo IV – Dos Cidadãos Brasileiros**

##### **Seção II – Declaração de Direitos**

**Art. 72** A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes.

[...]

§ **6º** Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ **7º** Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência, ou aliança com o Governo da União, ou o dos Estados (BRASIL, 1986, p. 92 e 100).

### **3ª Constituição de 1934**

#### **Capítulo II – Da Educação e da Cultura**

**Art. 148** - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

**Art. 149** - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

**Art. 150** - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

**Parágrafo único** - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, n. XIV, e 39, n. 8, letras **a** e **e**, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna.

**Art. 151** - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

**Art. 152** - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

**Parágrafo único** - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino.

**Art. 153** - O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno, manifestada pelos pais ou responsáveis, e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais.

**Art. 154** - Os estabelecimentos particulares de educação, gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo.

**Art. 155** - É garantida a liberdade de cátedra.

**Art. 156** - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

**Parágrafo único.** Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

**Art. 157** - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão,

na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

**Art. 158** - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.

§ 1º - Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.

§ 2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado (BRASIL, 1986, p.175-177).

#### 4ª Constituição de 1937

##### Da Organização Nacional

**Art. 15** Compete privativamente à União:

[...]

**IX** – fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e juventude; **Art. 16** Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

**XXIV** – diretrizes da educação nacional.

**Art. 124** - A família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado. Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos.

**Art. 125** - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

**Art. 126** - Aos filhos naturais, facilitando-lhes o reconhecimento, a lei assegurará igualdade com os legítimos, extensivos àqueles os direitos e deveres que em relação a estes incumbem aos pais.

**Art. 127** - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.

O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral.

Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

##### DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

**Art. 128** - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

**Art. 129** - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

**Art. 130** - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

**Art. 131** - A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais serão obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, não podendo nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfaça aquela exigência.

**Art. 132** - O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação.

**Art. 133** - O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de frequência compulsória por parte dos alunos.

**Art. 134** - Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional (BRASIL, 1986, p. 197 e 215-216).

## 5ª Constituição de 1946

### CAPÍTULO II

#### Da Educação e da Cultura

**Art. 166** - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

**Art. 167** - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

**Art. 168** - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

**I** - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

**II** - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

**III** - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

**IV** - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitadas os direitos dos professores;

**V** - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;

**VI** - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

**VII** - é garantida a liberdade de cátedra.

**Art. 169** - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

**Art. 170** - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

**Parágrafo único** - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

**Art. 171** - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

**Parágrafo único** - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

**Art. 172** - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

**Art. 173** - As ciências, as letras e as artes são livres.

**Art. 174** - O amparo à cultura é dever do Estado.

**Parágrafo único** - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.

**Art. 175** - As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público (BRASIL, 1986, p.291-292).

## **6ª Constituição de 1967**

### **Título IV – Da família, da Educação e da Cultura**

**Art. 167** - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos. [...]

§ 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

**Art. 168** - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

**I** – o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

**II** – o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;

**III** – o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;

**IV** – o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio.

**V** – o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial;

**VI** – é garantida a liberdade de cátedra.

**Art. 169** - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

**Art. 170** - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes.

**Parágrafo Único** - As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

**Art. 171** - As ciências, as letras e as artes são livres.

Parágrafo Único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica.

**Art. 172** - O amparo à cultura é dever do Estado.

**Parágrafo Único** - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (BRASIL, 1986, p. 398-399).

## Capítulos específicos sobre a educação na Emenda Constitucional nº 01/1969

### Capítulo II – Da União:

[...]

**XIV** – estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento;

[...]

**XVII** – legislar sobre:

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

### **Título IV – Da Família, da Educação e da Cultura**

**Art. 175** - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos.

§ 4º - Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.

**Art. 176** - A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

**I** - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

**II** - o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

**III** - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

**IV** - o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará;

**V** - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio;

**VI** - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior dependerá, sempre, de prova de habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos, quando se tratar de ensino oficial; e

**VII** - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154.

**Art. 177** - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional, que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

**Art. 178** - As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer.

**Parágrafo único** - As empresas comerciais e indústrias são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos seus trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado.

**Art. 179** - As ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do artigo 153.

**Parágrafo único** - O Poder Público incentivará a pesquisa e o ensino científico e tecnológico.

**Art. 180** - O amparo à cultura é dever do Estado.

**Parágrafo único** - Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas (BRASIL, 1986, p. 427 e 475-180).

## **7ª Constituição de 1988**

### **Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto**

#### **Seção I - Da Educação**

**Art. 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.

**Art. 206.** 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 idéias 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 do ensino, garantido, na forma da lei, plano 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.

**Art. 207.** As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- 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 educando;

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

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

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

**Art. 209.** O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

**Art. 210.** Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

**Art. 213.** Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 2013a, p. 34-35).



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**ANEXO C – Mandado de Intimação**



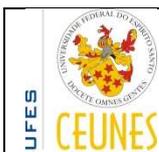
PODER JUDICIÁRIO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
COORDENADORIA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

**MANDADO DE INTIMAÇÃO**

Pelo presente ficam V. Sas. \_\_\_\_\_  
pais/responsáveis do (a) aluna(a) \_\_\_\_\_, residente na Rua  
\_\_\_\_\_, nº \_\_\_\_\_, CEP: \_\_\_\_\_, Bairro \_\_\_\_\_, Serra- ES, intimados  
para fins previstos na Lei de Diretrizes e Bases, para comparecerem neste Salão do Júri do  
Fórum da Serra, sito à Avenida Presidente Getúlio Vargas, nº 250, 1º andar, Centro – Serra,  
no dia 05/07/2013, as 13:00 horas. O não comparecimento dos pais/responsáveis implicará  
crime de abandono intelectual previsto no art. 246 do Código Penal Brasileiro.

  
**JANETE PANTALEÃO ALVES**  
Juíza de Direito

# APÊNDICE



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO UNIVERSITÁRIO NORTE DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA**  
**APÊNDICE A – Planilha dos alunos encaminhados para o Programa Pró-Escola**

DADOS DOS ALUNOS ENCAMINHADOS PARA O PROGRAMA PRÓ-ESCOLA (2014)

Nº ESCOLA	Nº DE ALUNOS	SEXO	BOLSA FAMILIA	SERIE	TURNO	IDADE	RESPONSÁVEIS	BAIRRO	TOTAL DE FALTAS	BOMNA ESCOLA	ATA DE RESULTADO FINAL	OBS
01												
02												
03												
04												
05												
06												
07												

Fonte: Elaborado pela autora baseado na Planilha do Programa Pró-Escola

