



PARECER TÉCNICO

DOCUMENTO N.º 0236/2024

SERVIÇO SOCIAL - DIREITO DIFUSO E COLETIVO

Para: Dra. Cristiane Della Méa Corrales
Promotora de Justiça, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Educação, Infância e Juventude.

De: Silvia da Silva Tejedas
Assistente Social, CRESS 3646

Procedimento de Gestão Administrativa: 00019.000.278/2024

Assunto: Fundamentos e exemplificações sobre a atuação dos profissionais da Política de Assistência Social na Rede Intersetorial da FICAI 4.0

1. INTRODUÇÃO

De acordo com as atribuições definidas no Provimento n.º 40/2020, que dispõe sobre o Gabinete de Assessoramento Técnico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, e atendendo à solicitação da Exma. Promotora de Justiça em epígrafe, a assistente social da Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos (UADH) do Gabinete de Assessoramento Técnico (GAT), nominada na epígrafe, elaborou o parecer que segue, o qual não se limita à Política da Assistência Social, mas também abarca a Política de Saúde, pois estas, juntamente com a Política de Educação constituem o núcleo central das políticas sociais de proteção social.



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

Este parecer conta com excertos de texto produzido pela autora para fins do tutorial da FICAI 4.0 no curso ofertado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do MPRS, haja vista a necessidade de retomar elementos tratados naquele documento.

2. PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA FICAI 4.0

Os marcos legais erigidos ao final da década de 1980 e seguintes, a começar pela Constituição Cidadã de 1988, somada ao Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e à Lei nº 13.005/2024 que estabelece o Plano Nacional de Educação, garantem o direito à educação básica de todas as crianças e adolescentes. A universalização do direito à educação pública é, sem dúvida, um dos maiores avanços civilizatórios para o país, haja vista a educação ter sido historicamente um bem acessível somente às classes mais abastadas. Contudo, não bastam as conquistas legais, é preciso constituir a materialização do direito, ou seja, sua oferta e asseguramento.

No Brasil, o direito **o direito à educação básica de todas as crianças e adolescentes está previsto, dos 4 aos 17 anos, portanto da pré-escola ao ensino médio**. Em um contexto nacional e estadual de tantas desigualdades regionais, de distribuição da renda, de marcadores sociais como a raça e etnia, oferta díspar de serviços básicos, entre outras, o asseguramento desta conquista legal carece de **movimentos concretos do Estado e de toda a sociedade** que materializem, no cotidiano destes cidadãos, o acesso, a permanência e a aprendizagem escolar de crianças e adolescentes. Assim, a partir do direito ao acesso universal à educação pública e de qualidade, desde sua conquista nos documentos legais, tem-se o desafio da permanência de todos(as) na rede escolar. Nessa direção, o próprio Estatuto da Criança e do



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

Adolescente, no capítulo dedicado ao direito à educação, ilumina a necessidade de envidar esforços para materializá-lo.

Nessa seara, a Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI) é estratégia criada, em 1997, para viabilizar acesso para cumprir o mandato constitucional com relação ao direito à educação. À época, a FICAI foi uma iniciativa da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da capital, em conjugação de esforços com as redes públicas de ensino. Ao longo do tempo, a Ficha foi expandida para todo o Estado e aprimorada.

Em 2011, houve um movimento avaliativo profundo da FICAI com estudos técnicos acerca de suas lacunas, quando se verificou que a ferramenta estava absorvida de modo burocratizado, como mais uma tarefa a ser cumprida, distanciada de seu objetivo original. Além disso, verificou-se que por detrás da FICAI há situações de violações de direitos muito complexas que extrapolam a política de educação, pois expressam problemas multicausais, bem como problemas relativos a cadastro de estudantes e meios de comunicação com a família deficitários.

Desse processo avaliativo resultou um passo na direção da qualificação da FICAI, com a pactuação de um novo Termo de Cooperação, firmado entre o Ministério Público, a Secretaria Estadual de Educação, o Conselho Estadual de Educação, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, a União dos Dirigentes Municipais de Educação/RS, a União dos Conselhos Municipais de Educação/RS, a Associação dos Conselheiros Tutelares/RS, a Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e o Conselho Estadual de Assistência Social. O Termo pactuado expressou a necessidade de um trabalho em rede, a fim incidir de modo mais adequado nas determinações da exclusão escolar, por seu turno, a lógica desse trabalho foi de encaminhamentos aos serviços da rede intersetorial. Essa reformulação avançou nos anos seguintes, entre 2013 e 2015, na implantação da Ficai *on-line*, tornando-a informatizada e não mais física.



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

Nesta caminhada, o início da década de 2020, trouxe consigo a pandemia da Covid-19, que afetou duramente, entre outras políticas sociais, a educação. Esse novo desafio exigiu dos atores envolvidos na garantia do direito à educação aprimoramentos tecnológicos e conceituais da FICAI. Com esse intuito, a **reformulação da FICAI compôs os objetivos do Termo de Cooperação Interinstitucional pela Busca Ativa Escolar e a Recuperação das Aprendizagens, pactuado em 2022**, entre dezessete instituições da sociedade civil e governamentais com atuação direta ou correlata na educação.

Até o lançamento da FICAI 4.0, em março/2024, foram dois anos de trabalho intenso, inicialmente, na discussão entre os parceiros interinstitucionais acerca da concepção da FICAI 4.0 e as mudanças metodológicas necessárias. O primeiro semestre de 2022, foi dedicado à reformulação de concepção e fluxos; o segundo semestre, contou com a criação de um MVP (*Minimum Viable Product*) ou “Produto Mínimo Viável”, por equipe de estudantes e professores da Agência Experimental de Engenharia de Software (AGES) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC). O ano de 2023, por seu turno, foi dedicado ao desenvolvimento do *software* pela Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a qual esteve engajada nas construções coletivas desde o início.

Como em 2011, a versão 4.0 da FICAI foi pactuada entre um conjunto de instituições com interfaces com a garantia do direito à educação, inclusive, ampliando-as. As instituições parceiras são: Ministério Público do RS, Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (Procempa), Secretaria Estadual de Educação, Conselho Estadual de Educação, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – RS, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – RS, Associação dos Conselheiros e Ex-Conselheiros Tutelares do Estado do Rio Grande do Sul (Aconturs), Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Famurs), Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, o Conselho Estadual de



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

Assistência Social, a Secretaria Estadual de Saúde e o Conselho Estadual de Saúde.

Em síntese, a FICAI foi aperfeiçoada em termos tecnológicos, tendo sido criado um *software*, com as tecnologias mais avançadas disponíveis no contexto atual. Além disso, foi remodelada em termos de processos de trabalho e interação interinstitucional. Nesse sentido, adota modelo mais dinâmico, no qual a Rede Intersetorial compõe, na plataforma, em conjunto com a Educação, o Conselho Tutelar e o Ministério Público, os esforços de garantia do direito à educação e da superação da exclusão escolar que ainda assola o Rio Grande do Sul. Outros procedimentos foram mantidos intactos ou qualificados, a exemplo dos campos de descrição das informações que possuem maior número de caracteres; assim como a possibilidade de os diferentes segmentos que compõem a FICAI a visualizarem após seu encaminhamento, podendo assim, acompanhar em tempo real as providências dos demais; modificação do rol de motivos de infrequência evitando categorias genéricas e que dificultem aproximações com a raiz do fenômeno ou, ainda, ensejem visões preconceituosas com relação a famílias e estudantes; entre outras. Ainda, os relatórios estão sendo remodelados em conformidade com as mudanças do *software*.

Desse modo, a FICAI 4.0 embora seja *software* para registro, encaminhamento e sistematização de dados de estudantes que não estão na escola por infrequência, evasão ou não acesso, tem, na metodologia proposta, a potência de fortalecer o trabalho da rede intersetorial e interdisciplinar, o que já estava em seu escopo desde a reformulação de 2011. **Desta feita, o avanço ocorre na incorporação da rede na própria plataforma, tanto para notificações de crianças e adolescentes fora da escola identificadas pelos serviços, quanto na sua atuação com relação aos motivos que levam à infrequência e evasão escolar, posto que estes são constituídos por diversas determinações sociais, relacionais, emocionais, entre outras.**



3. INTERSETORIALIDADE E DIREITO À EDUCAÇÃO

Na nova formulação, a tônica da mudança foi a inserção da rede intersetorial nos esforços coletivos voltados à efetivação do direito à educação. **Busca-se, com isso, uma percepção ampliada do fenômeno, compreendendo que, por detrás da infrequência, abandono escolar ou não acesso, se encontram situações complexas relacionadas à negativa de direitos.** Portanto, a complexidade das violações de direitos requer a intervenção conjugada de diversas políticas públicas, por isso extrapolando a educação.

Sabe-se que a infrequência, abandono e exclusão escolar são sinalizadores de negativas de direitos, imbrincadas em fenômenos sociais complexos que abrangem não somente o estudante, mas o conjunto da família. A infrequência escolar pode ter relação com eventos pontuais e de fácil resolução, o que, possivelmente, seja a maioria dos casos. Estes são conduzidos a partir da escola, com seu vínculo e conhecimento prévio do grupo familiar, e com a busca ativa deste, preferencialmente por meio da visita domiciliar, o que permitirá identificar os entraves à frequência e oportunizará construir novos acordos com estudante e família, contribuindo para o retorno e o reengajamento nas atividades escolares. Contudo, há outras situações que se revestem de maior complexidade que, à guisa de exemplo, podem ser citadas:

- **transtorno mental**, como quadros depressivos, impeditivos de o(s) adulto(s) da família exercerem suas funções parentais, acarretando que crianças/adolescentes mais velhos cuidem dos mais jovens, deixando de frequentar a escola;

- **trabalho infantil ou desprotegido de adolescente** que implica em afastamento paulatino da escola, o qual é motivado, na maior parte das vezes, por dificuldade de a família prover suas condições de sustento;



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

- **situação de rua** para fins de trabalho infantil e/ou mendicância, bem como apresentações de rua (malabares, entre outros);
- **gestação na adolescência**, muitas vezes acompanhada de conflituas familiares importantes, sentimentos de vergonha, rejeição por familiares, ausência de rede apoio;
- **paternidade/maternidade na adolescência**, com precária rede de apoio e assunção de atribuições relativas à sobrevivência do grupo familiar;
- **violência(s) contra o estudante ou contra a mulher** (mãe, madrasta, avó), prejudicando as condições física, emocionais e sociais para a frequência regular à escola;
- **violências no território** relacionadas ao tráfico de drogas, controle das regiões por facções criminosas;
- **uso de substâncias psicoativas pelo estudante** ou, até mesmo por familiares, com repercussões nas condições de frequência diária à escola;
- **ausência de transporte escolar**, de material escolar, de vestuário, entre outras políticas transversais à educação.

Podem ser citadas inúmeras outras **motivações para a ausência/afastamento do estudante do ambiente da escola**, o que nos permite, à primeira vista, agrupar os motivos da exclusão escolar em três grandes grupos: a) **estruturais** (condições materiais para chegar na escola e permanecer); b) **violações de direitos** (privações, violências); c) **aprendizagens e relações intraescolares** (distorção idade-escolaridade, dificuldades no ensino-aprendizagem, relações opressivas e violadoras).

O enfrentamento a essas motivações envolve esforços coletivos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, embora isso, pode-se cogitar direcionamentos conforme as atribuições dos órgãos do Sistema. A Figura 1, a seguir, oferece alguns direcionamentos às intervenções



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, representados nas redes intersetoriais dos municípios:

Figura 1 – Motivos da exclusão escolar e correlações com órgão do SGDCA



Fonte: elaboração da autora para fins didáticos.

Nessa linha, os motivos previstos na FICAI 4.0 para infrequência, evasão e exclusão estão em acordo com a perspectiva ampliada dos fenômenos sociais que estão por detrás daquilo que se enxerga à primeira vista: a ausência da sala de aula. Segue quadro com os motivos:

Quadro 1 – Motivos da ausência na escola (FICAI 4.0)

Categoria geral	Subcategorias	Detalhamento
Estrutural	Falta de vaga	Creche, pré-escola, EF (AI), EF (AF), EM, EJA
	Falta de recursos para frequentar a escola	
	Falta de políticas públicas transversais na escola (alimentação, higiene íntima, entre outras)	
	Não oferta de educação especial na perspectiva da educação inclusiva	
	Falta de transporte escolar	
	Falta de acesso ao transporte público para a escola (política de isenção para a família inclusive)	
	Trabalho	
	Necessidade de cuidados com membros da família	
	Atingido por calamidade pública	



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

Saúde física/mental	Saúde física/mental do estudante (não é necessário documento ou diagnóstico)	
	Saúde física/mental de membro(s) (não é necessário documento ou diagnóstico)	
Ensino-aprendizagem	Dificuldade no ensino-aprendizagem	
	Distorção idade-ano	
	Reprovação ou perspectiva de reprovação	
Paternidade/maternidade	Gestação	
	Maternidade/paternidade do(a) adolescente	
	Filho pequeno, sem creche	
Violências	Violência no entorno da escola	
	Preconceito	Racismo, homofobia, xenofobia, não autorização de uso do nome social pela família
	Relacionamento na escola (bullying, conflitivas em geral)	
	Suspeita de violência doméstica	

Fonte: FICAI 4.0, sistematização da autora.

No sistema FICAI 4.0, assim como em suas versões anteriores, a escola possui centralidade. Esta tem um papel essencial no asseguramento do direito à educação, pois a ela cabe constituir as condições para os processos de aprendizagem, os quais demandam vínculo e pertencimento. **Por isso, no caso de infrequência, a escola é a primeira a agir!**

Os professores e equipes escolares possuem vínculo com os estudantes e suas famílias, por isso têm condições privilegiadas para a resolução rápida de situações de infrequência. Nesse caso, **é essencial o contato pessoal com o/a estudante e sua família, preferencialmente pela visita domiciliar.** Esse procedimento é a base para a **busca ativa, que implica em uma postura na qual o Estado se aproxima do cidadão e das suas necessidades, superando uma posição passiva, na qual os agentes estatais aguardam a procura espontânea das pessoas.**

O conceito de **busca ativa** vem sendo aplicado por algumas políticas públicas, sendo pioneira a **Saúde**, referindo-se a uma postura política de trabalho no território, pois expressa direção nítida dos profissionais da saúde quanto à oferta da saúde universal e integral. O território, por seu turno, é compreendido como “um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

e conflitantes [...] convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo” (Santos, 2000, p. 104 e 105). Assim, a busca ativa é estratégia que revela a intencionalidade de aproximação do serviço às necessidades da população, a partir de sua realidade concreta, que se desenrola no território vivo, com conflitos, serviços, interfaces, potencialidades e limites.

A **Política de Assistência Social também faz uso da busca ativa**, conceituando-a, em seus documentos norteadores, como um instrumento que conduz o Estado ao indivíduo que não usufrui de determinados serviços públicos e/ou vive fora de qualquer rede de proteção e promoção social. Supera a atuação pautada exclusivamente na demanda espontânea (GESUAS). No escopo desta Política, a busca ativa favorece a inclusão, no Cadastro Único, de famílias que vivem em circunstâncias de privação socioeconômica, retroalimentando as ações a serem desenvolvidas pelos CRAS e CREAS.

Na **Política de Educação o termo busca ativa** tem sido utilizado mais recentemente, sendo importante para sua propagação o trabalho desenvolvido pelo UNICEF. O Fundo das Nações Unidas traz a busca ativa como

[...] estratégia composta por uma metodologia social [...] fortalecimento da intersetorialidade entre as políticas e os serviços públicos, na promoção da atuação comunitária e familiar, bem como no fomento ao regime de colaboração entre os entes federados (UNICEF, 2021).

Desse modo, fica evidente que a **visita domiciliar é um instrumento para a realização da busca ativa**, não sendo monopólio de uma determinada área do conhecimento, podendo ser utilizada por diversos profissionais, dentro de objetivos específicos de cada política e área do conhecimento.

3.1. A busca ativa escolar

No caso específico da exclusão escolar, a busca ativa por meio da visita domiciliar visa aproximação com a realidade do estudante e sua família, para



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

conhecer o contexto em que suas faltas à escola estão ocorrendo. Ato contínuo, ao ampliar a lente sobre a situação, mobilizar formas de apoio para enfrentamento da situação geradora da infrequência/evasão e, ao mesmo tempo, sensibilizar para o retorno. Nessa linha, são propostas abordagens compreensivas e participativas, nas quais as pessoas fazem parte da construção da leitura do problema e das alternativas. A busca ativa não se presta a preleções, admoestações, ameaças ou qualquer outra estratégia coercitiva, inclusive porque não são cabíveis às políticas sociais.

Ainda, a busca ativa, realizada por meio da visita ao domicílio, muitas vezes, descortina situações desconhecidas para a escola, que explicitam as motivações para a infrequência - questões estruturais, violações de direitos, e, também, aspectos relacionados ao convívio escolar, que podem estar nublados.

Além disso, a visita demonstra à família, de modo incontestado, quando feita pela escola, o seu interesse pelo/a estudante, favorecendo o sentimento de pertencimento à essa instituição e de acolhimento por seus profissionais. Sendo **a visita domiciliar um instrumento de aproximação com a realidade dos sujeitos, deve ser realizada com respeito às condições e ao modo de vida das famílias e das comunidades**. Exige escuta acolhedora, sensível e desprovida de julgamento moralizante acerca das vivências e das fragilidades enfrentadas pelas famílias. Da mesma forma que o estudo de caso, a visita domiciliar demanda sigilo e responsabilidade ética para com as informações e observações colhidas no ambiente domiciliar, posto que estas serão compartilhadas, com a ciência da família, para as políticas/profissionais envolvidos no atendimento do caso. Neste sentido, os fundamentos que sustentam a utilização deste e outros instrumentos de trabalho estão amparados na Doutrina de Proteção Integral à Infância e à Adolescência.

Comprometida com sua missão institucional, sempre que o/a estudante retornar após dias ou meses de prejuízo na sua aprendizagem, a escola deverá preparar as condições para a **recuperação das aprendizagens**. Além disso, precisará preparar sua equipe, desde a portaria aos professores, sobre a



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

importância do acolhimento adequado do/a estudante, de modo que ele/a se sinta de fato pertencente ao espaço escolar, haja vista que, sem isso, provavelmente o retorno não será bem-sucedido.

Frente ao exposto, a recuperação das aprendizagens está prevista na Lei 9.394/96 (LDB), que define a obrigação legal de o estabelecimento de ensino e o educador zelarem pelo aperfeiçoamento da prática de ensino e aprendizagem, com trabalho diferenciado aos alunos mais vulneráveis, trazendo entre os dispositivos do art. 12 - V, “prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento” e do art. 13, incisos III e IV, “zelar pela aprendizagem dos alunos [...] estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento”.

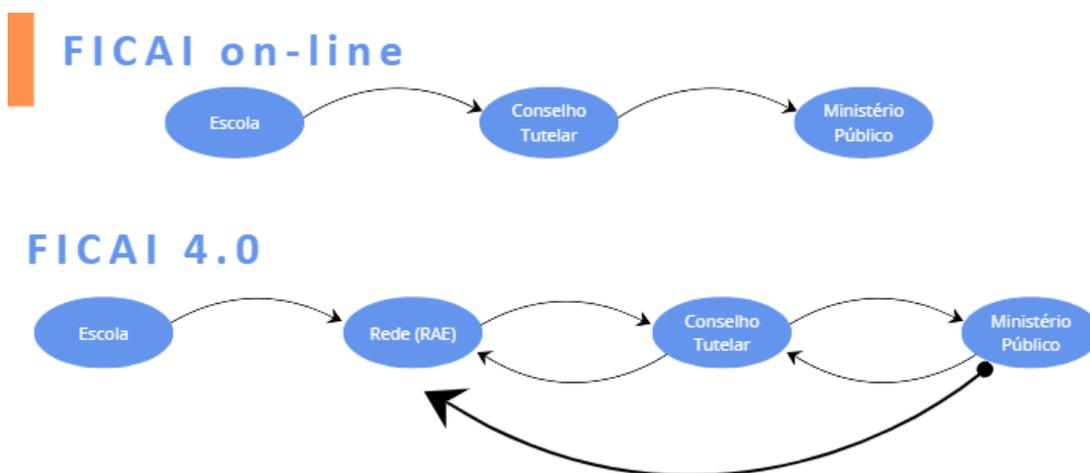
Nos casos em que a escola realize a busca ativa nos moldes aqui descritos, mas não tenha êxito com o retorno do estudante, pois se depara com situações sobre as quais não têm os elementos para intervir ou que refujam à sua competência, encaminhará à rede intersetorial.

3.2. Encaminhamento à rede intersetorial

Observa-se que não se trata de um encaminhamento para que as demais políticas façam a busca ativa, pois a busca ativa deve ser feita pela escola pelos motivos já descritos. **O encaminhamento à rede intersetorial é utilizado quando a ação da escola para o retorno foi inexitosa, pois os motivos versam sobre fenômenos acerca dos quais a escola não tem meios de agir.** Assim, inicia-se o novo fluxo da FICAI 4.0 que é mais circular e interativo, conforme a figura que segue:



Figura 2 – Comparativo dos fluxos da FICAI on-line e da FICAI 4.0



Fonte: apresentação FICAI 4.0, MP/PROCEMPA

O **trabalho em rede** está interligado à viabilização, no cotidiano de gestores, trabalhadores das políticas públicas, conselheiros de direitos e tutelares, bem como representantes dos órgãos do Sistema de Justiça e da sociedade civil, da **intersectorialidade**. Pode-se afirmar que a intersectorialidade é uma nova lógica de gestão, que busca romper com a fragmentação da atuação pública por áreas ou segmentos das políticas públicas. Desse modo, transcende a um setor ou política, perseguindo a articulação entre diversos ramos especializados das políticas públicas. Para Pereira (2009, p.1),

[...] ela também é entendida como: instrumento de otimização de saberes; competências e relações sinérgicas, em prol de um objetivo comum; a prática social compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas.

O trabalho em rede mostra-se uma estratégia essencial para o alcance da intersectorialidade, pois visa a articulação, a integração, o planejamento e a execução conjunta de ações que façam o enfrentamento dos problemas que afligem determinadas coletividades. No âmbito da administração pública, a



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

atuação em rede é uma estratégia de gestão.

Desde a versão de 2011, a FICAI vem trazendo a tônica do trabalho em rede, sendo chamada à época “rede de apoio à escola (RAE)”, considerando o apoio mútuo, por meio do qual a escola oferta e recebe suporte das demais políticas, uma vez que os problemas do território são comuns e de corresponsabilidade dos atores públicos e sociais que ali atuam. Além disso, os fenômenos sociais que determinam a infrequência/evasão/exclusão escolar são, muitas vezes, interdependentes e de diversas naturezas - sociais, emocionais, relacionais.

A rede intersetorial pode ser pensada em distintas direções, para os fins da proteção à infância e juventude. Nos termos aos que a FICAI se propõe, o trabalho em rede pressupõe a articulação sistemática das políticas com interface com o tema - Assistência Social, Educação, Saúde, Esporte, Cultura, Lazer, Habitação, entre outras -, os órgãos do controle social, como conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e conselhos setoriais da Educação, Saúde e Assistência Social, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos Tutelares e as organizações da sociedade civil vinculadas ao segmento infantojuvenil. Nesse contexto, o Termo da FICAI 4.0, assim conceitua a rede intersetorial no art. 8º:

§1º. A rede intersetorial, neste Termo, avança na estratégia de rede de apoio à escola (RAE), solidificando a intersetorialidade e tem, entre seus princípios, o apoio mútuo, objetivos comuns, responsabilidades e compromissos compartilhados. Desse modo, a escola, como componente da rede intersetorial, tanto apoiará, quanto será apoiada pelos demais setores, com o fito de garantir o direito universal à educação de crianças e adolescentes. Conforme os territórios, as redes intersetoriais têm amplitudes e formatos distintos, onde poderão constituir-se de setores públicos (políticas públicas, Sistema de Justiça, entre outros), do controle social (conselhos de direitos e de segmentos) e da sociedade civil (movimentos sociais, associações, clubes de mães, entre outros), em consonância com os direitos afiançados à infância, à adolescência e às famílias.

Nessa direção, **o enfrentamento à infrequência, à evasão e ao não**



acesso à escola, demanda o trabalho articulado em rede e a busca ativa de modo complementar e inter-relacionado.

A rede intersetorial receberá a Ficha em duas hipóteses: a) **no “sistema portas abertas”** quando identificado por membro da rede criança ou adolescente fora da escola, em especial, casos de abandono ou não acesso, pois os demais devem ser notificados pela escola; b) **quando a escola encaminhar à rede, pois esgotou seus meios de abordagem da situação ou, ainda, quando o Conselho Tutelar e/ou o Ministério Público solicitarem o apoio da rede**, após a análise e intervenção cabível destes órgãos.

a) O sistema de “portas abertas”

Quando for identificada pela rede intersetorial situação de exclusão escolar (abandono, não acesso), será aberta FICAI pelo serviço da rede que identificou a situação. Isso permitirá, por exemplo, que um agente comunitário de saúde (ACS) em visita a uma família, ao constatar situação de exclusão escolar possa providenciar junto à Secretaria de Saúde a abertura de FICAI, **para que a rede intersetorial ao receber a Ficha providencie a vaga, por meio dos representantes da Educação (Secretaria Municipal e CRE/escolas estaduais)**, e oriente a família para as providências de matrícula (na Figura 3 a seguir, essa atividade é realizada por um visitador da rede, que pode ser o mesmo ACS do exemplo). Situação idêntica pode ocorrer a partir de serviços da Saúde e da Assistência Social. Segue figura ilustrativa deste fluxo.



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

Figura 3 – Fluxo sugerido para o sistema portas abertas



Fonte: Ministério Público, Busca ativa e recuperação de aprendizagens: material de apoio técnico, sugestões de planejamento e implantação de fluxo. Material virtual.

Com um “sistema de portas abertas” evita-se “encaminhamentos” morosos, que apenas transferem o “problema” e as alternativas de solução para outrem, contribuindo para desresponsabilização frente à violação de direito constatada pela rede, resultando na falta de eficácia para o alcance objetivo central da FICAI. Ainda, nessa nova FICAI 4.0, **todas as situações de não acesso à escola serão registradas, permitindo ao município a planificação das medidas apropriadas para a cobertura integral da oferta da educação básica em cada faixa etária, observando a realidade dos territórios locais.**

b) A rede intersetorial como um componente ativo da FICAI

Observa-se que a concepção de intersetorialidade já estava presente na reformulação da FICAI em 2011. Agora, na FICAI 4.0, junto com as mudanças tecnológicas do *software*, foi dado mais um passo na direção de fortalecimento da intersetorialidade e da postura proativa dos serviços públicos.



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

Na versão anterior da FICAI, a rede intersetorial era mencionada e prevista maior participação da Política de Assistência Social na organização de plano de atendimento familiar. **Na FICAI 4.0, a rede intersetorial compõe a FICAI**, ou seja, é um ator coletivo a recepcionar a Ficha e intervir na situação de infrequência, evasão e não acesso à escola.

Para que o trabalho da rede intersetorial se efetive, o Termo de Cooperação traz algumas sugestões de procedimentos para a **recepção de uma Ficha**:

Art. 9º. A rede intersetorial, ao receber a FICAI 4.0, no período de duas semanas, analisará a situação, observando: a) existência de vínculo da família a algum serviço da rede intersetorial; b) definição sobre o serviço/profissional que trabalhará com a família a infrequência/evasão/abandono, privilegiando aquele(s) com maior vínculo; c) nos casos de famílias ainda não vinculadas à rede intersetorial, definirá o serviço/profissional a partir do(s) motivo(s) da infrequência apontado(s) pela escola; d) o uso dos instrumentos do trabalho técnico que privilegiam a escuta atenta das necessidades da família e a reflexão sobre as circunstâncias da infrequência/abandono/evasão, entre eles a visita domiciliar, sempre que indicado, para fins da promoção, junto à família, do direito da criança e do adolescente à educação.

Tendo em vista que a rede é composta por múltiplos serviços, a sugestão de atuação vai no sentido de que a primeira tarefa seja a **verificação do motivo para a infrequência mencionado pela escola**. Nesse caso, é útil verificar novamente o rol de motivos e suas possíveis correlações com as políticas públicas ou órgãos de defesa de direitos.

Quadro 2 – Motivos da abertura de FICAI e correlação com as políticas públicas

Categoria geral	Subcategorias	Correlação com as políticas públicas
Estrutural	Falta de vaga	Educação (rede municipal e/ou estadual)
	Falta de recursos para frequentar a escola	Assistência Social (inserção em programas de transferência de renda), política de trabalho e geração de renda (inserção da família em trabalho/preparação para o trabalho)
	Falta de políticas públicas transversais na escola	Educação (incremento de políticas transversais), Segurança Alimentar (para



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

	(alimentação, higiene íntima, entre outras)	casos de sistemática ausência de meios para prover alimentação das famílias)
	Não oferta de educação especial na perspectiva da educação inclusiva	Educação (oferta da educação especial na rede regular de ensino de modo a abranger a todas as necessidades dos estudantes)
	Falta de transporte escolar	Educação (provimento do transporte escolar, com as coberturas previstas em lei)
	Falta de acesso ao transporte público para a escola (política de isenção para a família inclusive)	Transporte/mobilidade urbana (oferta de passe livre e rotas de transporte que permitam acesso à escola)
	Trabalho	política de trabalho e geração de renda (inserção da família em trabalho/preparação para o trabalho)
	Necessidade de cuidados com membros da família	Assistência Social (Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas Idosas e com Deficiência), Saúde (atenção primária)
	Atingido por calamidade pública	Assistência Social (alojamentos provisórios, benefícios eventuais), Habitação (alternativas habitacionais), Saúde (atenção primária e saúde mental)
Saúde física/mental	Saúde física/mental do estudante (não é necessário documento ou diagnóstico)	Saúde (atenção primária, média complexidade e saúde mental)
	Saúde física/mental de membro(s) (não é necessário documento ou diagnóstico)	Saúde (atenção primária, média complexidade e saúde mental)
Ensino-aprendizagem	Dificuldade no ensino-aprendizagem	Educação (educação em tempo integral, oficinas – meios de recuperação/recomposição das aprendizagens)
	Distorção idade-ano	Educação (educação em tempo integral, turmas de aceleração, oficinas – meios de recuperação/recomposição das aprendizagens)
	Reprovação ou perspectiva de reprovação	Educação (estratégias de recuperação/recomposição das aprendizagens)
Paternidade/maternidade	Gestação	Saúde (atenção primária); Assistência Social (PAIF ou PAEFI conforme o caso)
	Maternidade/paternidade do(a) adolescente	Saúde (inserção em estratégias de atenção à primeira infância), Educação (inserção da criança em educação infantil/ recuperação/recomposição das aprendizagens para pais); Assistência Social (possibilidade de inserção em PAIF)
	Filho pequeno, sem creche	Educação (inserção em educação infantil)
	Violência no entorno da escola	Segurança pública (situações generalizadas e de ampla abrangência),



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

Violências		Assistência Social (casos de cumprimento de medidas socioeducativas em que o jovem sofra ameaças na comunidade), Saúde (atenção primária – perspectivas preventivas)
	Preconceito (racismo, homofobia, xenofobia, não autorização de uso do nome social pela família)	Educação (estratégias internas para trabalhar com o preconceito/ Programa Saúde na Escola)
	Relacionamento na escola (bullying, conflitivas em geral)	Educação (estratégias internas para trabalhar com as relações na escola/ Programa Saúde na Escola)
	Suspeita de violência doméstica	Assistência Social (inserção em serviços da Média Complexidade), Saúde (atenção primária e pontos de atenção a crianças e adolescentes), CT (para fins de avaliação e aplicação de medidas de proteção se for o caso)

Fonte: motivos na FICAI 4.0, terceira coluna de autoria própria.

O Quadro 2 explora algumas correlações entre os motivos da exclusão escolar e as políticas públicas e serviços disponibilizados por estas, contudo, no cotidiano do trato com os estudantes e suas famílias outras necessidades e correlações surgirão. Ao mesmo tempo, cada município observará o seu porte e os serviços disponíveis na sua realidade.

Por isso, adiante será sugerida a **constituição de um grupo de trabalho/comissão/executiva da rede intersetorial**, responsável pela recepção das FICAIS, que realizará uma primeira verificação dos motivos mencionados, das possíveis correlações com as políticas públicas e órgãos de defesa de direitos.

Registra-se que as **mantenedoras da Educação** (Secretaria Municipal da Educação e Coordenadorias Regionais da Educação), ao estarem compondo a rede, avaliarão a situação específica desta Política, identificando demandas que estão sendo reportadas à rede intersetorial, mas que precisarão ser trabalhadas pelas escolas, como aquelas que dizem respeito às aprendizagens. Do mesmo modo, essa política verificará as situações que dependem de políticas transversais à educação, como melhoria do transporte



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

escolar, entre outras, para encaminhar as providências pertinentes. Quando há a necessidade de medidas estruturais, a rede pode, a partir de sua atuação política, mobilizar conselhos de direitos e órgãos que atuam no campo da defesa, como o Ministério Público, para agir no âmbito do direito difuso e coletivo para exigibilidade dos direitos em questão.

Especialmente, para os casos que têm correlação com as políticas da Assistência Social e Saúde, sugere-se verificar se a família está em atendimento em algum serviço, pois isso indicará um vínculo pré-existente. Nesse caso, a Ficha poderá ser encaminhada ao serviço que atende a família para a abordagem da situação de infrequência ou evasão.

Observa-se que a **Política de Assistência Social** está organizada em três níveis de complexidade, sendo a Proteção Social Básica, a Proteção Social Especial de Média Complexidade e de Alta Complexidade. Cada um dos níveis de complexidade possui um conjunto de serviços, capitaneados, na Proteção Básica, pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, na Média Complexidade, pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Entre estes, os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) apresentam forte correlação com determinantes da exclusão escolar. São serviços ofertados diretamente pelos CRAS e/ou por organizações da sociedade civil em parceria com o poder público, direcionados para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, com oferta de atividades sistemáticas esportivas, recreativas, culturais, entre outras. Estes serviços, ao atender crianças e adolescentes, podem ser parceiros importantes para a sensibilização quanto ao retorno à escola, inclusive porque conhecem as famílias e possuem vínculo prévio.

Além dos SCFV, os CRAS ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) que está voltado para famílias vulnerabilizadas pela situação de pobreza, sendo ofertado suporte no território de moradia.



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

Certamente, muitas famílias de estudantes infrequentes podem estar inseridas no PAIF, bem como no Programa Bolsa Família, que tem entre suas condicionalidades a frequência escolar. Também, é possível prospectar que que as situações de não acesso a direitos das famílias podem ter interfaces com outros serviços como o de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, quando se tratar de contextos nos quais o estudante está voltado para tarefas de cuidados de adultos nessas circunstâncias.

Do ponto de vista da Média Complexidade, o CREAS é um equipamento estatal voltado para o atendimento a vítimas de violências de diversos segmentos, entre eles crianças e adolescentes. Desse modo, atende o público infantojuvenil, com diversas abordagens voltadas para as famílias e as vítimas. Nesse âmbito, a Política de Assistência Social conta em diversos municípios com o Serviço de Abordagem Social voltada para população que têm nos espaços públicos seu lugar de moradia e/ou sobrevivência. Nesse contexto, podem se encontrar muitas crianças, especialmente quando implicadas no trabalho infantil.

A Alta Complexidade, por seu turno, também dispõe de serviços destinados a crianças e adolescentes, em especial, os serviços de acolhimento institucional e familiar. Os contextos que ensejam a medida protetiva de acolhimento podem implicar em certa desestabilização no desenvolvimento escolar, o que precisará ser trabalhado em conjunto pela escola e serviço de acolhimento. Essa abordagem busca minimizar ao máximo os danos decorrentes do afastamento familiar mesmo que provisório, inclusive, há a previsão de que o estudante permaneça na escola de origem sempre que possível.

No âmbito da **Saúde**, há diversas situações que podem ser determinantes para a infrequência, como o não acesso a tratamento para o estudante ou para familiar que provoque a permanência da criança ou adolescente no domicílio para cuidados com o membro da família acamado ou



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

com dificuldades de autocuidado; transtorno ou sofrimento psíquico; uso problemáticos de substâncias psicoativas; violências contra a criança ou adolescentes que exigirão cuidados especializados por parte da saúde.

Os serviços da Saúde com correlações com a exclusão escolar são diversos, abarcando desde a atenção primária, com suas unidades básicas de saúde e agentes comunitários de saúde, até ambulatórios, clínicas e serviços especializados em saúde mental. No caso da Atenção Primária, os agentes comunitários de saúde são fortes parceiros, pois conhecem profundamente os territórios e possuem experiência e foco na promoção da saúde, possuindo vínculo com as comunidades. Desse modo, a mudança da cultura de trabalho para processos mais conectados, permitirá, por exemplo, ao atender uma adolescente gestante, incluir nos protocolos a abordagem da situação escolar e as providências para retorno em caso de infrequência e evasão, assim como as demais circunstâncias que obstaculizam o desenvolvimento educacional.

Nos casos em que a família não está em atendimento, se sugere tomar como referência o(s) motivo(s) da infrequência informado(s) pela escola, estes(s) apontam diferentes dimensões dos problemas, no campo de necessidades materiais não atendidas, relacionais, emocionais, entre outras. Os motivos servem como indicador(es) sobre a política mais adequada ao atendimento do caso, como já indicado ao longo do texto.

Note-se que as FICAls encaminhadas pelas escolas, Conselho Tutelar ou Ministério Público se referem a casos mais complexos, pois não foram equacionados nas demais esferas. Assim, recomenda-se o uso de abordagens que favoreçam a escuta atenta das demandas das famílias e a reflexão ativa sobre os motivadores da não frequência à escola, para junto com a família, a criança e/ou o adolescente buscar alternativas que se aproximem da raiz do problema. Por isso, sempre que possível, é indicado o uso da visita domiciliar para o conhecimento do contexto de vida da família, em especial suas necessidades não atendidas, tantas vezes subjacentes à infrequência.



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

Exatamente em razão da complexidade de alguns casos, a FICAI 4.0 traz um campo dedicado ao **estudo de caso**, ou seja, esse referencial possibilita aos serviços da rede intersetorial - políticas públicas, órgãos de defesa e controle social - a discussão conjunta e processos de reflexão-ação balizados pelos fundamentos do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Marli (2016) pontua, entre as características do estudo de casos: a busca da descoberta, ou seja, a atenção ao emergente; a interpretação de um contexto; a expressão de visões diferentes e até antagônicas, por meio da explicitação das representações e interpretações da realidade; a variedade de fontes de informação, de métodos e de profissionais; olhar o singular, mas também fazer generalizações; retratar a multiplicidade de uma situação, o todo e os detalhes; possibilita sua elaboração em linguagem acessível.

Desse modo, o estudo de casos não é estático, estão implicadas nele a leitura e a interpretação da realidade da família, a partir de diversas áreas do conhecimento, além disso, pressupõe um processo interventivo articulado, ético e corresponsável. A FICAI 4.0 possibilita o registro de toda essa caminhada, com campo específico para tal.

A visita de um componente da rede intersetorial que já mantém vínculo com a família pode de imediato promover o retorno, mas, em algumas situações mais complexas pode ser preciso o aprofundamento da atuação intersetorial por meio do estudo de caso. Por fim, os casos em que a rede identificar a necessidade de aplicação de medida protetiva à criança, ao adolescente ou aos familiares, como condição necessária para o retorno e permanência na escola, serão encaminhados, de forma corresponsável, ao Conselho Tutelar.

3.3. Organização do trabalho em rede

A identidade como rede é construída a partir de encontros



GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS

sistemáticos, no mínimo mensais, para conhecimento mútuo entre equipes e serviços, para compartilhamento de dados sobre o contexto local (conhecimento da realidade/diagnóstico), primando pela identificação das principais vulnerabilidades e riscos sociais que afetam crianças, adolescentes e suas famílias. A sistematicidade dos encontros e o amadurecimento das discussões, permite o avanço, paulatino, para o planejamento conjunto de objetivos e ações que impactam nos problemas identificados, com o seu devido monitoramento e avaliação.

Então, os encontros sistemáticos, coordenados por membros da rede, com propósitos definidos coletivamente são a base do trabalho em rede, bem como o compartilhamento de informações, preferencialmente georreferenciadas sobre o(s) território(s). Ainda, é importante entender o trabalho em rede como processual, ou seja, como uma construção permanente que sofre os impactos das diferentes conjunturas, das pessoas implicadas, inclusive do entendimento das diferentes gestões. Desse modo, é uma estratégia em permanente construção, para a qual a experiência dos atores envolvidos e a percepção dos resultados alcançados coletivamente contribui para a solidez da intersectorialidade.

Para que a rede intersectorial atue de modo efetivo na FICAI 4.0, tanto para atender ao “sistema de portas abertas” quanto para recepcionar e agir nas situações de infrequência e evasão que lhe sejam reportadas, precisará projetar sua organização para tal. Considerando que a estratégia de trabalho em rede é fluída e não há regras sobre como a rede deve se organizar, em caráter sugestivo, propõe-se que a rede **constitua uma coordenação/executiva/grupo de trabalho que será responsável por recepcionar as FICAIs**, conforme art. 9º §1º, do termo de cooperação, que segue:

§1º. Cada rede intersectorial organizará sua estrutura, dinâmica e fluxo para recepcionar as FICAIs 4.0, sendo recomendável contar com uma coordenação/executiva/grupo de trabalho, que oriente e administre a atuação da rede intersectorial na FICAI 4.0, **composta por, no mínimo, representação das políticas da Assistência Social, Educação,**



**GABINETE DE ACESSORAMENTO TÉCNICO
UNIDADE DE ACESSORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS**

Saúde e Conselho Tutelar, sem prejuízo ao envolvimento de outros segmentos.

Sabe-se que redes mais simplificadas, de municípios de pequeno porte, terão um tipo de estrutura, já redes mais complexas de municípios, de grande porte e metrópole, por possuírem estruturas públicas multifacetadas, necessitarão de formas de organização que acompanhem esses níveis de complexidade. A riqueza do trabalho intersetorial está, exatamente, na flexibilidade para a (re)construção de novos desenhos e processos de trabalhos que acompanhem os desafios da realidade.

Referências:

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20/12/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>, acesso em 27/1/2022.

BRASIL. UNICEF. Busca ativa escolar. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/busca-ativa-escolar>>, acesso em 10/10/2021.

LEMKE, Ruben; SILVA, Rosane Azevedo Neves. A busca ativa como princípio político das práticas de cuidado no território. Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia. v. 10. n. 1, 2010.

MARLI, André. Estudo de caso: seu potencial na educação. Cad. Pesq., (49): 51-54, maio 1984.

PEREIRA, Potyara. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Milton. Por uma Outra Globalização. Do Pensamento Único à Consciência Universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2024.

Silvia da Silva Tejedas
Assistente Social CRESS 3646
Analista em Serviço Social do MPRS