



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Instrução Operacional nº 29 SENARC/MDS

Brasília, 7 de maio de 2009

Assunto: Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere à identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre seis e 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda para famílias com renda mensal de até R\$ 137,00 e vincula o recebimento do auxílio financeiro ao cumprimento de compromissos (condicionalidades) nas áreas de Saúde e Educação com a finalidade de reforçar direitos sociais básicos para a população mais pobre.

Dessa forma, é responsabilidade do poder público garantir o acesso a esses serviços, zelando não somente pela oferta, mas também pela sua qualidade.

A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família tem como um dos seus objetivos a identificação dos motivos que impedem o acesso das famílias às escolas e aos serviços primários de saúde. Para o PBF, as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades são aquelas mais vulneráveis e devem ser alvo de ações específicas do poder público, como acompanhamento socioassistencial e encaminhamento para outras políticas públicas.

Assim, considerando que a frequência escolar abaixo de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e abaixo de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos pode evidenciar situações de risco e vulnerabilidade social ou problemas relacionados à oferta dos serviços, questões essas que devem ser identificadas e trabalhadas, esta Instrução Operacional tem como objetivos:

- 1) Detalhar os motivos de baixa frequência escolar;
- 2) Ressaltar a necessidade de identificar e registrar motivo de frequência escolar inferior à recomendada, que reflita a realidade da situação familiar e,
- 3) Orientar procedimentos que devem ser adotados na ação intersetorial para o acompanhamento familiar e a realização de trabalho socioassistencial no município, bem como a adoção de medidas para equacionar problemas relativos à oferta de serviços.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

2. IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DOS MOTIVOS DE BAIXA FREQUÊNCIA ESCOLAR

A responsabilidade pela identificação do motivo que levou o aluno à frequência escolar inferior à recomendada pelo PBF é da escola em que o aluno está matriculado. Cabe à unidade escolar identificar o motivo principal que levou o aluno a se ausentar das aulas, além de tomar as providências necessárias para o restabelecimento da sua frequência escolar.

Quando o registro da frequência não é realizado diretamente pelas escolas no Sistema da Frequência Escolar, é responsabilidade do Operador Municipal Máster da educação fazer esse registro. A interação entre a unidade escolar, o operador máster municipal, o gestor do PBF e a própria família é muito importante para se identificar com a máxima precisão o motivo que levou o aluno ao descumprimento da condicionalidade e enfrentar as causas que levaram a essa situação. A identificação do motivo é o ponto de partida para o encaminhamento da família para o acompanhamento adequado.

A ilustração a seguir indica o espaço específico no sistema de frequência escolar onde deve ser indicada a frequência do aluno e o respectivo motivo da baixa frequência quando esta ocorrer:

16003329070 - NOME DO ALUNO

INEP: ✓ 53007255		Frequência	Motivo
Série: ✓ 2ª série do ensino fundamental	→	OUT	<input type="text"/> % <input type="text"/>
Aluno não localizado ou Escola/INEP não identificada:	→	DEZ	<input type="text"/> % <input type="text"/>

Toda vez que for marcada baixa frequência, o sistema abre a janela de motivos, conforme ilustração que segue:

FREQUÊNCIA <85%

Motivos

1 - Doença do Aluno(Justificada/avaliada pela Escola)

3. OS MOTIVOS DE BAIXA FREQUÊNCIA ESCOLAR

No âmbito do acompanhamento da frequência escolar, o registro dos motivos que levaram à baixa frequência do aluno é feito no próprio Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar, disponibilizado pelo Ministério da Educação (MEC). No referido



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

sistema estão listados 14 motivos, visualizados na tabela a seguir, para frequência escolar abaixo de 85%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e abaixo de 75%, para jovens de 16 e 17 anos beneficiários do PBF:

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
1	Doença do Aluno
2	Doença/Óbito na Família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais (Ed Infantil, EJA presencial, abrigo sem escolarização, Ensino Médio, acampamentos)
4	Fatores que impedem o acesso à escola (enchentes, calamidades, falta de transporte, violência urbana)
5	Inexistência de serviço/atendimento a pessoa com deficiência
6	Concluiu o Ensino Médio
51	Gravidez
54	Trabalho Infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar
61	Motivos Sociais/Familiares (negligência dos pais, mendicância/trajetória de rua, envolvimento com drogas, necessidade de cuidar dos filhos)
62	Trabalho do Jovem
63	Exploração/Abuso Sexual/Violência Doméstica

Os motivos identificados pela escola podem ou não gerar efeitos sobre o benefício financeiro da família. Os motivos que não geram efeitos sobre o benefício são: doença do aluno, doença/óbito na família, inexistência de oferta de serviços educacionais, fatores que impedem o acesso à escola, inexistência de serviço/atendimento a pessoa com deficiência e quando o aluno concluiu o Ensino Médio. Para o PBF, esses motivos não estão sob a governabilidade da família, uma vez que se caracterizam como situações imprevistas, inusitadas ou externas.

Os demais motivos geram efeitos no benefício da família, conforme estabelecido na Portaria GM/MDS nº 321/2008, que regulamenta a gestão de condicionalidades do PBF. Gravidez, trabalho infantil, violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar, motivos sociais/familiares, trabalho do jovem e exploração/abuso sexual/violência doméstica. Estas são situações que deverão ser foco de atenção da escola e das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social. Em muitos casos, a família deverá ser encaminhada para serviços socioassistenciais para a superação dessa condição, em outros, além do acompanhamento familiar, serviços de saúde deverão ser conjugados.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

O gestor do PBF e o Operador Municipal Máster devem trabalhar em conjunto para sensibilizar as escolas e os professores sobre essa identificação. É importante que eles saibam que há uma rede de proteção social mais ampla, da qual eles fazem parte, que busca informação para a redução de situações de risco e vulnerabilidade as quais, porventura, estejam afastando os alunos das aulas. O Programa Bolsa Família adotou um sistema de efeitos gradativos no benefício da família de modo que esse trabalho de identificação e proteção possa ser realizado. Além disso, a identificação realizada, em especial no que diz respeito aos motivos que refletem vulnerabilidades sociais, é um caminho para que a área de Assistência Social possa atuar tanto para averiguar e confirmar o problema quanto encaminhá-lo para atendimento específico.

Para auxiliar nesse trabalho, o MEC disponibilizou em seu sistema as orientações para identificação e marcação dos motivos de baixa frequência. Alguns motivos, pela sua própria natureza, podem trazer determinado tipo de dificuldade para identificação, como os casos de trabalho infantil e diversas outras formas de violência contra crianças e adolescentes.

Doença do aluno

Descrição: Marcar esta alternativa quando o aluno esteve com alguma doença, que o tenha impedido de ir à escola.

Orientação: A escola, preferencialmente, deve solicitar o atestado médico. Contudo, mesmo sem a apresentação desse documento, a escola pode e deve avaliar a informação prestada pelo aluno/família. Nos casos em que a incidência desse motivo for grande, especialmente quando houver recorrência de uma mesma enfermidade em crianças diferentes, sugere-se envolver a área de saúde na avaliação desse contexto.

Doença/ Óbito na família

Descrição: Marcar esta alternativa quando familiares diretos tenham adoecido ou falecido, impedindo o aluno de ir à escola.

Orientação: A escola deve, preferencialmente, exigir a documentação adequada para cada situação: o atestado médico, no caso de doença, ou a certidão de óbito, no caso de falecimento. Mesmo sem a apresentação da documentação mencionada, a escola pode e deve avaliar a informação prestada pelo aluno/família. Quando o caso for de óbito na família, recomenda-se observar o impacto dessa perda no desempenho escolar.

Quando o caso for de óbito do próprio aluno que está sendo acompanhado, e enquanto seu nome não for excluído do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e a informação de exclusão não chegar à base do Sistema MEC de frequência, deve ser registrado zero de frequência e indicado o presente motivo (motivo 2 - doença/óbito na família). É importante que o Operador Municipal Máster faça um comunicado ao gestor do PBF para a realização de atualização cadastral.

Inexistência de oferta de serviço educacional



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Descrição: Motivo relacionado com a falta de vagas nas escolas ou na localidade, ou no bairro ou no distrito onde reside o aluno. Essa situação considera a possibilidade da inexistência, em muitos municípios, de oferta de educação infantil, oferta de ensino médio na comunidade, principalmente em áreas rurais. Também considera a possibilidade de inexistência de oferta de serviços educacionais para acampados. Outra situação abrangida nesse item é a inexistência de escolarização para menores infratores que se encontram em abrigos. Por fim, insere-se também nesse grupo, a não-oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) em regime presencial.

Orientação: O operador deve registrar 0% de frequência e indicar esse motivo. Também é preciso acionar os poderes públicos competentes para indicar a falta de oferta e mostrar que alunos de famílias beneficiárias do PBF não conseguem cumprir a concionalidade por falta de oferta de serviço educacional.

Fatores que impedem o acesso à escola

Descrição: Há situações que impedem o aluno ou diversos alunos de chegar até a escola: enchentes, calamidades, falta de transporte, impossibilidade de transitar por conta de estradas arruinadas por atoleiros, situações de violência urbana na área onde mora e outras calamidades. Nesse caso, a escola registra a baixa frequência e indica o motivo 4.

Orientação: Acompanhar o impacto desses fatores no desempenho do aluno e indicar o motivo 4. Quando, entretanto, a calamidade afetar todo o funcionamento da escola, deve ser registrada frequência integral para todos os beneficiários e a Secretaria Municipal de Educação deve comunicar o fato, via *e-mail*, encaminhando mensagem eletrônica para frequenciaescolarpbf@mec.gov.br.

Inexistência de serviço/atendimento para pessoa deficiente

Descrição: Motivo relacionado tanto à falta de infraestrutura física, que permita o acesso dos alunos deficientes às dependências da escola, quanto à falta de material e de recursos humanos preparados para um atendimento adequado a esses alunos. Este item refere-se à situação em que crianças ou adolescentes com deficiência não dispõem de serviços educacionais/atendimentos nas escolas da rede regular de ensino de sua comunidade. Há situação em que, apesar de existir oferta educacional, inexistem atendimentos adequados, como na questão da locomoção e também a disponibilidade de profissionais habilitados.

Orientação: Identificar condições físicas de chegada e permanência na escola (entrada, sala de aula, banheiro, área de lazer) e pedagógicas (currículo, professores, materiais didáticos).

Nessas circunstâncias, cabe ao Operador Municipal registrar 0% de frequência e indicar o motivo 5. Os órgãos dos governos estaduais e municipais responsáveis pelas escolas também devem ser informados desse problema, como forma de alertá-los para a necessidade de adaptação das escolas para atender a esse público.

Concluiu o Ensino Médio



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Descrição: Motivo específico para os beneficiários do Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ) que já concluíram o Ensino Médio. Neste caso os jovens podem continuar a receber o benefício até o final do ano letivo em que completarem a idade limite de permanência no Programa.

Orientação: Nessa situação deve-se marcar 0% de frequência e registrar este motivo.

Gravidez

Descrição: Motivo relacionado às alunas que engravidam e, por razões diversas, deixam de frequentar a escola. Não devem ser considerados os casos das alunas que não podem ir à escola por recomendações médicas, tendo em vista complicações na gravidez. Neste caso, o motivo apresentado deve ser doença do aluno. Os casos de gravidez na adolescência vêm apresentando crescimento, o que sinaliza a ausência ou a ineficácia das ações de educação sexual. Apresenta-se como um fato inesperado e normalmente provoca constrangimento das meninas em seu relacionamento habitual com o grupo da escola.

Orientação: É importante verificar se a menina/adolescente está acessando serviço de saúde (pré-natal e apoio psicossocial). Nos casos de gravidez de risco ou decorrente de situação de violência sexual o olhar deve ser diferenciado/especializado. Planejar alternativas de manutenção da aluna na escola; agir para que ela seja acolhida e não sofra rejeição no ambiente escolar; planejar alternativas de permanência na escola durante a gestação e após o parto.

Trabalho Infantil

Descrição: Motivo relacionado a qualquer tipo de atividade laboral do aluno. Todo tipo de atividade laboral, na faixa etária de 0 a 14 anos, é terminantemente proibida pela legislação brasileira. Ao adolescente de 14 a 16 anos é facultado o trabalho na condição de aprendiz.

Orientação: É preciso observar todos os casos de atividade laboral infantil, inclusive as atividades domésticas não remuneradas (como cuidar dos irmãos mais novos, cozinhar, etc), quando estas chegam a comprometer a frequência e o desempenho do aluno. Quando identificada a situação de trabalho infantil é necessária ação imediata junto aos órgãos responsáveis. A omissão ante esse fato constitui crime de responsabilidade civil.

Escola não informou motivo

Descrição: É o motivo a ser registrado quando a escola não identifica nenhum motivo específico para justificar as faltas dos alunos. Registrar esse motivo somente após a Escola declarar que desconhece a causa da baixa frequência de seu aluno ou que se abstém dessa informação.

Orientação: Sensibilizar a direção das escolas sobre a importância de se identificar as causas do afastamento do aluno para que se possa implementar ações adequadas visando combater a evasão escolar e a reintegração do aluno à escola.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Motivo Inexistente na Tabela

Descrição: Registrar esse código quando nenhum dos motivos existentes na tabela corresponderem à causa/situação que provocou a baixa frequência.

Orientação: Solicitamos informar o motivo identificado, que não constava na tabela de motivos, para o e-mail: frequenciaescolar@mec.gov.br colocando como assunto **Motivo**

Inexistente Na Tabela. Essa solicitação tem em vista possíveis alterações e inclusões futuras de novos motivos na tabela de motivos da baixa frequência.

Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar

Descrição: Diz respeito a todo tipo de dificuldade do aluno de se integrar socialmente na escola, seja por dificuldades de relacionamento entre professor-aluno, seja entre aluno-aluno, seja entre aluno-outros profissionais da escola. Algumas dessas situações estão relacionadas ao chamado *bullying* escolar, termo em inglês adotado como jargão da assistência social para caracterizar todos os atos de **violência física** ou **psicológica**, intencionais e repetidos, praticados por um indivíduo ou grupo de indivíduos com o objetivo de intimidar ou agredir outro indivíduo (ou grupo de indivíduos) incapaz(es) de se defender. Ações que podem estar presentes nessa situação: colocar apelido, ofender, humilhar, discriminar, excluir, isolar, ignorar, intimidar, aterrorizar, agredir, bater, aviltar, ferir, roubar ou danificar pertences. São atos que contribuem para desestimular o aluno a frequentar a escola. A popularização do uso da internet, em especial entre os jovens, faz surgir o fenômeno do *cyberbullyng*, que é a violência praticada em ambiente virtual e que também precisa ser objeto de atenção dos educadores. Esta agressão chega a ser ainda mais perversa que a violência real, pois o agressor fica no anonimato e o uso de imagens e vocábulos é incontrolável.

Orientação: Enfrentar essas situações implica a participação do diretor da escola, professores, funcionários, alunos, vítimas e agressores no entendimento, exame e avaliação das causas para encontrar solução ou minimizar essa lamentável situação, que tem sido observada cada vez mais no ambiente escolar e familiar. Quando forem identificados casos como esse, faz-se necessário acionar as áreas competentes da educação para que estas reúnam os respectivos conselhos escolares e os orientem como lidar com essas situações, especialmente quando elas se tornam recorrentes numa mesma comunidade.

Motivos sociais ou familiares

Descrição: Diversos são os fatores sociais e familiares contemplados neste motivo, são eles:

- **Negligência dos pais ou responsáveis** – caracteriza a percepção que a escola tem sobre o valor e a importância que as famílias de seus alunos dão para a educação. Sinaliza, de modo contundente, a necessidade de acolher e aprofundar com os adultos o significado e a conveniência da educação no processo de melhoria da qualidade de vida.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

- **Mendicância/Trajectoria de rua** – situação que caracteriza alto risco e condição aviltante da criança e do adolescente. Identificar esta realidade em uma comunidade sinaliza a exigência de tomada de decisão que venha atuar diretamente e até individualmente sobre o problema. O sistema de acompanhamento da frequência escolar proporciona a caracterização e a personalização desse fato por meio da informação prestada pela escola.
- **Envolvimento com drogas** – Quando for observada essa situação como causa da baixa frequência às aulas, a escola deve registrar o fato, mas tendo o cuidado de não efetuar qualquer ação sem antes buscar suporte e orientações adequadas dos órgãos competentes de proteção e/ou de repressão, tendo em vista o alto teor de periculosidade que envolve esse contexto.
- **Necessidade de cuidar do(s) filho(s)** – a incidência da ocorrência de gravidez precoce (ou não), comumente conduz à situação de a menina ter que assumir os cuidados com o filho em tempo integral, não dispondo, portanto, de tempo para dar continuidade ao seu processo de escolarização. É preciso buscar formas de retorno e permanência dessas jovens mães na escola para que elas possam garantir futuramente melhores perspectivas de qualidade de vida.

Orientação: Recomenda-se em casos como esses que as famílias sejam encaminhadas para acompanhamento da assistência social.

Trabalho do jovem

Descrição: Ao jovem, a partir dos 16 anos, é assegurado pela CLT o direito de assumir um emprego. O trabalho sem vínculo empregatício para o jovem estudante a partir dos 14 anos só é permitido na condição de estagiário, o que constitui aprendizagem profissional e tem legislação específica. A atividade laboral na juventude, em muitas circunstâncias, pode prejudicar o processo educacional por desestimular a frequência à escola. Cansaço, distância, trabalhos extras, precisam ser superados pela convicção no valor da escolarização para o futuro profissional.

Orientação: Deve ser indicado o motivo em questão e a família deve ser encaminhada para assistência social para que seja orientada sobre a importância de uma boa formação para o futuro desses jovens.

Exploração/Abuso sexual/violência doméstica

Descrição: Este motivo inclui desde a agressão física de crianças e adolescentes até a utilização sexual de crianças e adolescentes com a intenção do lucro, seja financeiro ou de qualquer outra espécie.

- **Violência doméstica:** É a agressão física e constante de menores cometida pelos pais ou pelos demais familiares. A ocorrência de violência contra crianças e adolescentes no espaço doméstico geralmente passa de forma silenciosa pela sociedade, pois se esconde na vida privada e no



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

sigilo dos membros da família por medo, desconhecimento ou cumplicidade.

- **Abuso sexual:** O abuso sexual é a utilização do corpo de uma criança ou adolescente, por um adulto ou adolescente, para a prática de qualquer ato de natureza sexual, coagindo a vítima física, emocional ou psicologicamente. Geralmente, é praticado por pessoa em quem a criança ou adolescente confia, caracterizando-se pela relação de poder entre o abusador e a vítima, como alguém da família, professor, policial. Compreende atos libidinosos, até o estupro.
- **Exploração sexual:** A exploração sexual, por sua vez, caracteriza-se pela utilização sexual de crianças e adolescentes com a intenção do lucro, seja financeiro ou de qualquer outra espécie. Pode ter a presença de um intermediário ou não entre a criança ou adolescente e o usuário ou cliente. É por isso que se diz que a criança ou adolescente foi explorada e nunca prostituída, pois ela é vítima de um sistema de exploração comercial de sua sexualidade. A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes é compreendida por meio de quatro modalidades: prostituição, pornografia, turismo sexual e tráfico.

Orientação: A ocorrência de violências desse tipo contra crianças e adolescentes tem alcançado índices assustadores. Situações de violência/exploração sexual exigem um enfrentamento por parte de toda a sociedade civil e dos poderes constituídos. A escola é o local privilegiado para identificar a ocorrência desses fatos tão graves. Os sinais podem aparecer pelas marcas físicas nas crianças ou por manifestação de comportamentos sociais e/ou emocionais. Identificar essas ocorrências fornece dados para que os agentes sociais ou escolares possam agir de modo preventivo ou possa encaminhar para atendimento, acionando os recursos existentes na comunidade, como os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Defesa da Criança e Adolescente. O Sistema MEC de Acompanhamento da Frequência Escolar contribui para focalizar pontualmente essas ocorrências. A Secad/MEC implementa os projetos “Escola que Protege” e o “Programa Educação em Direitos Humanos” objetivando a capacitação e orientação dos profissionais em educação para enfrentar e combater essa realidade. Mas os poderes públicos locais, competentes para lidar com esse tipo de situação, precisam ser acionados.

Informações complementares: caracterização de situações coletivas

Há situações não previstas entre os motivos e que se relacionam com situações emergenciais que impedem a escola de efetuar o acompanhamento da frequência escolar. São elas:

- Calamidade que atinge a escola;
- Situação em que a escola passou a acolher desabrigados da região;
- Inexistência de professores/funcionários;
- Férias escolares;



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

- Greve massiva dos professores ou dos funcionários; e
- Outras situações que impeçam a oferta das atividades escolares.

Nos casos em que esses fatos afetarem mais de 50% do total de dias letivos do mês, o Secretário Municipal de Educação, ou outra autoridade local da área de educação, deve encaminhar informação detalhada à Secad/MEC pelo *e-mail* frequenciaescolar@mec.gov.br.

Cabe ao Operador Municipal do Sistema MEC de Acompanhamento da Frequência Escolar registrar frequência igual ou superior a 85% para todos os alunos beneficiários que foram afetados pela ausência de aulas.

CAMILE SAHB MESQUITA

Diretora do Departamento de Gestão dos
Programas de Transferência de Renda

LÚCIA MARIA MODESTO PEREIRA

Secretária Nacional de Renda de Cidadania