



Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ

## NOTA TÉCNICA Nº 0004/2026/CAOEDUC/MPCE

SAJ-MP Nº: 09.2026.00018950-4

OBJETO: Direito Fundamental à Educação. Evasão e Abandono Escolar. Atuação do Conselho Tutelar na garantia do acesso e permanência escolar.

### 1. INTRODUÇÃO

O Centro de Apoio Operacional da Educação (CAOEDUC) e o Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude (CAOPIJ), com fundamento no art. 33, inciso II, da Lei nº 8.625/93, nos Atos Normativos nº 034/2019 e nº 173/2021, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará, expedem a presente Nota Técnica acerca da temática a seguir expositada.

Trata-se de informação técnico-jurídica acerca da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, no que concerne à atuação do Conselho Tutelar em atendimentos que envolvam interlocução com unidades de ensino, nos termos da Lei Federal nº 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Os Conselhos Tutelares, criados pelo referido Estatuto, constituem órgãos permanentes e autônomos, essenciais à efetivação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA, cujo objetivo essencial é a atuação na defesa de direitos fundamentais, prevenção e enfrentamento de cenários de violência, negligência, abandono, exploração e discriminação.

Nos termos do art. 136 do referido diploma legal, compete ao Conselho Tutelar zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, aplicando medidas de proteção e requisitando serviços públicos nas áreas essenciais, sempre que verificada ameaça ou violação de direitos, inclusive em situações de infrequência, evasão e abandono escolar.

Em âmbito nacional, a Resolução nº 231/2022 do CONANDA reforça a natureza autônoma, articulada e territorializada da atuação dos Conselhos Tutelares, configurando instrumento importante para a efetivação do direito à educação e demandando articulação entre família, escola, rede de proteção e Poder Público para a garantia da permanência e do



Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ

desenvolvimento educacional de crianças e adolescentes.

## 2. OS INSTITUTOS DA EVASÃO E ABANDONO ESCOLAR

Falar sobre direitos e proteção integral da criança e do adolescente envolve, necessariamente, o direito fundamental à educação. Nessa seara, a evasão e o abandono escolar têm interface direta com situações de acesso e permanência na escola.

De acordo com o Manual Guia SAP - Escuta Ativa (2022)<sup>1</sup>, do Ministério da Educação, considera-se evasão escolar a situação em que o estudante não retorna ao sistema de educação formal após abandono ou reprovação, deixando de efetuar nova matrícula. Trata-se de fenômeno complexo e multifatorial, relacionado a questões de ordem social, econômica, familiar e institucional, que comprometem a permanência e a continuidade da trajetória educacional de crianças e adolescentes.

Entre os elementos mais frequentemente relacionados à sua ocorrência, destacam-se o ingresso precoce no mercado de trabalho, desigualdades socioeconômicas, práticas discriminatórias, fragilidades sociais, gravidez na adolescência, situações de violência e bullying, desmotivação escolar, insuficiência de acompanhamento familiar e limitações nas condições institucionais necessárias à permanência e à aprendizagem, tais como o acesso ao transporte, à alimentação e a materiais escolares.

A análise da evasão escolar, contudo, não se restringe à perspectiva do abandono formal da escola. A literatura educacional contemporânea evidencia que o afastamento do estudante do ambiente escolar, em regra, ocorre de maneira gradual e progressiva, mediante sucessivos processos de fragilização dos vínculos pedagógicos, institucionais e sociais estabelecidos com a escola.

Dito essa, a evasão e o abandono escolar não se confundem, embora mantenham relação de interdependência. Enquanto a evasão se manifesta pela interrupção da trajetória educacional, o abandono escolar traduz dinâmica anterior e progressiva de enfraquecimento do vínculo do estudante com o ambiente escolar. Em termos analíticos, o abandono pode ser compreendido como um processo de erosão gradual das condições de pertencimento e permanência no espaço educacional, funcionando, muitas vezes, como etapa antecedente ao abandono definitivo da escola.

---

<sup>1</sup>[Manual Guia SAP – Escuta Ativa \(2022\)](#)



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

A persistência desse quadro é corroborada pelas informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Síntese de Indicadores Sociais (SIS 2024)<sup>2</sup>, especialmente considerando que a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelecem a obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade. Os dados revelam que no cenário nacional os índices de não frequência escolar são relevantes em diferentes etapas da educação básica. Entre crianças de 4 e 5 anos, o percentual de não frequência alcançava cerca de 7,1%, enquanto, na faixa etária de 15 a 17 anos, aproximadamente 8,1% dos adolescentes encontravam-se fora da escola.

No Estado do Ceará, embora determinados indicadores educacionais apresentem desempenho relativamente superior ao observado em outras unidades da federação, ainda persistem níveis relevantes de abandono escolar. Segundo dados da mesma pesquisa, entre as crianças de 4 e 5 anos, cerca de 4,4% não frequentavam a escola, enquanto, na faixa etária de 6 a 14 anos, o percentual correspondia a aproximadamente 0,5%. Já entre adolescentes de 15 a 17 anos, cerca de 9,0% encontravam-se fora da escola, evidenciando maior vulnerabilidade ao afastamento escolar nas etapas finais da educação básica.

Os dados apresentados revelam que a evasão e o afastamento das atividades escolares constituem fenômenos complexos, relacionados a processos estruturais que extrapolam a dimensão meramente pedagógica. O afastamento escolar decorre da interação entre desigualdades socioeconômicas e fragilidades institucionais que comprometem progressivamente a permanência e o desenvolvimento educacional de crianças e adolescentes, realidade reconhecida como desafio persistente da política educacional brasileira, inclusive no âmbito das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação instituído pela Lei Federal nº 15.388/2026.

Nesse contexto, o abandono escolar assume um papel central para a compreensão das dinâmicas que antecedem a evasão, especialmente em cenários marcados por pobreza, precariedade das condições de vida e insuficiência de proteção social. A fragilização contínua dos vínculos educacionais tende a desencadear processos graduais de distanciamento pedagógico e social, tornando determinados grupos mais expostos ao abandono escolar e à ruptura definitiva com o sistema educacional.

---

<sup>2</sup>[Tabela: Taxa de escolarização, por sexo e grupo de idade](#)



## Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ

As consequências desses processos mostram-se ainda mais severas em relação às crianças e adolescentes submetidos a contextos de extrema vulnerabilidade social, especialmente aqueles em situação de rua. A precariedade das condições de moradia, a ruptura de vínculos familiares e comunitários, insegurança alimentar, exposição à violência e necessidade de obtenção de meios imediatos de subsistência constituem fatores que comprometem diretamente o acesso, a permanência e o acompanhamento regular da trajetória escolar.

Segundo pesquisa conduzida pela UFMG dados disponibilizados pelo Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), em março de 2025, aproximadamente 9.933 crianças e adolescentes encontravam-se em situação de rua no Brasil, correspondendo a cerca de 3% da população registrada nessa condição<sup>3</sup>. Trata-se de grupo submetido a múltiplas formas de violação de direitos fundamentais, no qual o abandono escolar frequentemente se manifesta não apenas como dificuldade de acesso à escola, mas como expressão do rompimento progressivo dos vínculos institucionais de proteção social.

A evasão e o abandono escolar deixam de representar fenômenos meramente educacionais, assumindo dimensão mais ampla de desproteção social e fragilidade institucional. A compreensão dessas dinâmicas revela-se essencial para a análise das atribuições dos órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, compreendido como o conjunto articulado de instituições, políticas públicas e mecanismos voltados à promoção, defesa e controle da efetivação das garantias previstas na Constituição Federal e no ECA. Nesse âmbito, destaca-se especialmente a atuação protetiva do Conselho Tutelar diante de cenários de risco social, violações e afastamento escolar.

### **3. A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA E NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Historicamente, a compreensão de infância e adolescência como fases peculiares do desenvolvimento humano constitui construção relativamente recente. Durante séculos, crianças e adolescentes foram inseridos precocemente no trabalho e na vida social, sem reconhecimento de necessidades próprias, comumente sendo tratados como “adultos em

<sup>3</sup>[Brasil tem mais de 335 mil pessoas em situação de rua, aponta levantamento da UFMG](#)



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

miniatura”.

No contexto brasileiro, a proteção jurídica da população infantojuvenil desenvolveu-se sob a perspectiva repressiva, marcada pelas Teorias Menorista e do Discernimento, consolidadas nos Códigos de Menores de 1927 e 1979, os quais associavam pobreza à marginalidade e priorizavam medidas de controle e institucionalização.

A mudança paradigmática somente ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de tutela prioritária. No novo paradigma constitucional, expresso no art. 227, a proteção da população infantojuvenil passou a constituir dever jurídico compartilhado entre família, sociedade e Estado, orientado pela garantia obrigatória da educação, saúde, alimentação, dignidade, convivência familiar e proteção contra toda forma de negligência, violência e exploração.

Tal avanço decorreu também da influência de importantes marcos internacionais de proteção à infância, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1989, os quais contribuíram para a consolidação do reconhecimento de crianças e adolescentes como titulares de proteção jurídica própria, protegidos por tutela plena e público-alvo de prioridade absoluta no âmbito das políticas públicas e da atuação estatal.

Nesse cenário de fortalecimento, foi promulgado o **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**, instituído pela **Lei Federal nº 8.069/1990**, consolidando um novo modelo de proteção pautado na seguridade de direitos fundamentais e na responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Poder Público. O ECA rompeu definitivamente com a lógica repressiva dos antigos Códigos de Menores, substituindo a perspectiva tutelar e repressiva por um sistema jurídico voltado à promoção da cidadania, dignidade humana e garantia do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

Como expressão desse novo paradigma jurídico-institucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu os Conselhos Tutelares como órgãos permanentes e autônomos responsáveis por zelar pelo efetivo cumprimento das garantias asseguradas à população infantojuvenil. Regulamentado nos artigos 131 a 136 do ECA, o referido Conselho passou a exercer função estratégica no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente diante de cenários marcados por ameaça ou comprometimento das condições



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

necessárias ao desenvolvimento digno de crianças e adolescentes.

No exercício dessa função institucional, compete ao Conselho Tutelar aplicar medidas protetivas, encaminhar demandas aos órgãos competentes e promover a articulação com a rede de proteção social, assumindo papel relevante na tutela do direito à educação, sobretudo em situações de evasão e abandono escolar. A relevância dessa atuação torna-se ainda mais evidente em contextos marcados por extrema fragilidade social, nos quais as violações à proteção integral da criança e do adolescente tendem a ocorrer de forma simultânea, contínua e estrutural.

O afastamento escolar geralmente não decorre de fator isolado, mas da sobreposição de situações de pobreza, insegurança alimentar, violência, fragilidade nos vínculos familiares e insuficiência de acesso às políticas públicas de proteção social. Entre os grupos mais expostos a esse processo de exclusão social e educacional destacam-se as crianças e adolescentes em situação de rua, cuja realidade evidencia, de forma particularmente grave, a proteção familiar, estatal e comunitária.

Sob esse enfoque, estudos acadêmicos desenvolvidos no âmbito da Universidade Federal do Ceará (UFC) evidenciam a estreita relação entre situação de rua e afastamento escolar de crianças e adolescentes, demonstrando que tais circunstâncias se inserem em cenário mais amplo de vulnerabilidade socioassistencial e violações continuadas de direitos fundamentais<sup>45</sup>. Em pesquisa realizada no Município de Fortaleza, também por meio da UFC, com crianças e adolescentes em situação de rua, foi identificado que 54% dos entrevistados não frequentavam regularmente a escola, o que evidencia um expressivo e preocupante afastamento do sistema educacional formal<sup>6</sup>.

Os dados acima evidenciam que o enfrentamento da evasão e do abandono escolar demanda atuação articulada e intersetorial, capaz de identificar precocemente situações de risco e promover a reinserção educacional de crianças e adolescentes afastados da escola, especialmente daqueles submetidos à vivência em situação de rua.

Nesse contexto, destaca-se a Busca Ativa Escolar, estratégia cuja estruturação

<sup>4</sup>[Direito à Educação Para Adolescentes em Situação de Rua: Entre Representações, Exigibilidade Judicial e Políticas Públicas](#)

<sup>5</sup>[É na Lei ou na Realidade? Debates a Respeito da Construção de um Direito Fundamental a Não Estar em Situação de Rua para Crianças e Adolescentes](#)

<sup>6</sup>[Adolescentes em Situação de Rua: Compreendendo o Contexto e os Determinantes Sociais da Saúde](#)



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

deve contemplar localização, acompanhamento e reintegração de estudantes que estejam fora do ambiente educacional, desenvolvida a partir da cooperação entre órgãos e instituições vinculados às áreas de educação, assistência social, saúde e proteção de direitos.

A estratégia parte do reconhecimento de que a evasão e o abandono escolar não constituem fenômenos isolados ou restritos ao âmbito pedagógico, estando frequentemente associadas a contextos mais amplos de pobreza extrema, violência, trabalho infantil, negligência e fragilização de vínculos familiares e comunitários.

Nessa perspectiva, a estratégia opera mediante a identificação de sinais de afastamento escolar e o acionamento articulado da rede de proteção, possibilitando a adoção de medidas voltadas à garantia da permanência e da reinserção educacional de crianças e adolescentes em situação de risco social.

A efetividade dessa atuação intersetorial pressupõe a participação coordenada dos órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, dentre os quais o Conselho Tutelar assume função de particular relevância. Nos termos dos artigos 131 a 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, compete à esse colegiado zelar pela plena assistência à população infantojuvenil, atuando diante de quadros de ameaça ou violação de direitos, inclusive nas hipóteses de afastamento escolar.

A interpretação sistemática do referido diploma legal, em consonância com o artigo 227 da Constituição Federal, evidencia que a atuação dos Conselhos Tutelares não possui natureza meramente reativa ou condicionada à provocação formal por parte da rede de ensino para que haja a efetiva intervenção em casos identificados de evasão ou abandono escolar. O modelo instituído pela Doutrina da Proteção Integral impõe também a atuação preventiva e articulada dos órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente diante de situações que evidenciem risco concreto às garantias constitucionais infantojuvenis.

O artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que as medidas de proteção serão aplicáveis sempre que as garantias reconhecidas na legislação forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade, do Estado ou da família, bem como em razão da própria conduta da criança ou do adolescente.

A situação de rua configura hipótese típica de incidência desse entendimento, por representar contexto de múltiplas e simultâneas violações de direitos fundamentais, tais como



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

educação, alimentação, convivência familiar, saúde, dignidade e tutela prioritária.

Nessas circunstâncias, a atuação do Conselho Tutelar não se restringe à adoção de providências assistenciais genéricas, alcançando necessariamente a dimensão educacional da proteção assegurada à criança e ao adolescente. O direito à educação, previsto nos artigos 205 da Constituição Federal e 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente, compreende não apenas o acesso formal à escola, mas também a permanência, o acompanhamento e a continuidade da trajetória escolar.

Em consonância com essa diretriz protetiva, o artigo 56 do ECA impõe aos dirigentes de estabelecimentos de ensino o dever de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo alunos, reiteradas faltas injustificadas, elevados índices de repetência e situações de evasão escolar.

O dispositivo, contudo, não limita a atuação do órgão tutelar apenas às hipóteses de provocação institucional pela unidade escolar. Ao contrário, sua interpretação sistemática e teleológica evidencia que a comunicação obrigatória constitui mecanismo de articulação entre a política educacional e o Sistema de Garantia de Direitos, sem afastar a possibilidade e, em determinadas hipóteses, o dever, de atuação desse colegiado diante de contexto de risco identificadas por outros meios legítimos, a exemplo da constatação da permanência de crianças e adolescentes vivendo em situação de rua e com a possibilidade de estarem afastados das rotinas escolares.

Desse modo, a competência para essa atuação decorre da conjugação entre os artigos 98, 101 e 136 do ECA, os quais autorizam a adoção de medidas protetivas sempre que constatada ameaça ou violação de direitos fundamentais. Assim, a constatação de que criança ou adolescente se encontra em situação de rua evidencia circunstância apta a legitimar a atuação imediata do Conselho Tutelar, sobretudo diante do evidente risco de afastamento, interrupção ou rompimento temporário ou definitivo do vínculo escolar.

Nessas hipóteses, a intervenção deve abranger, de forma obrigatória, a dimensão educacional da proteção integral, mediante adoção das medidas previstas no artigo 101 do ECA, especialmente aquelas relacionadas ao encaminhamento à rede oficial de ensino, requisição de matrícula, acompanhamento da frequência escolar e articulação com serviços socioassistenciais. A atuação do Conselho Tutelar, portanto, não se limita à proteção genérica, mas direciona-se também à recomposição concreta dos vínculos educacionais fragilizados ou



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

interrompidos.

Importa ressaltar, contudo, que a atuação do Conselho Tutelar não substitui as atribuições próprias das políticas públicas de educação, assistência social e saúde. No âmbito do Sistema de Garantia de Direitos, compete ao órgão tutelar exercer função de proteção jurídica e articulação institucional, mediante aplicação de medidas protetivas, requisição de serviços públicos e acionamento da rede intersetorial necessária à cessação das situações de ameaça ou violação de direitos.

Dessa forma, a integração com estratégias voltadas para a reintegração ao cenário educacional, a exemplo da denominada Busca Ativa Escolar, mostra-se plenamente compatível com as atribuições institucionais do Conselho Tutelar, especialmente nos casos que envolvam cenários de extrema vulnerabilidade social. Nessas hipóteses, compete ao órgão tutelar atuar de forma articulada com a rede de proteção social e educacional, visando a identificação, o acompanhamento e a reinserção escolar de estudantes em situação de exclusão educacional.

Em mesma perspectiva, conforme a Resolução nº 231/2022 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, relevante órgão voltado a deliberar, instituir e fiscalizar políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil, ao regulamentar o funcionamento, a estrutura e as atribuições dos Conselhos Tutelares, assegura, em seu art. 24, a autonomia do órgão para adotar providências e aplicar medidas de proteção destinadas à cessação de ameaças ou violações das garantias constitucionais de crianças e adolescentes.

Cumpra ser mencionado que o art. 40, parágrafo único, do mesmo aparato técnico-normativo, estabelece que a atuação dos membros do Conselho deve ser orientada à defesa dos direitos fundamentais da população infantojuvenil, cabendo-lhes adotar as medidas necessárias à proteção integral.

O fortalecimento de mecanismos institucionais voltados à identificação e ao acompanhamento de estudantes afastados da escola também encontra respaldo na Recomendação nº 94/2022 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que orienta a atuação ministerial no enfrentamento da evasão escolar e na promoção da busca ativa escolar. Embora dirigida especificamente ao Ministério Público, a Recomendação evidencia a relevância institucional de medidas preventivas e intersetoriais destinadas à garantia do direito à educação, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidade sociais e evasão



## Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ

escolar.

Diante desse panorama normativo, verifica-se que a atuação do Conselho Tutelar em situações de evasão e abandono escolar envolvendo crianças e adolescentes em situação de rua não constitui mera faculdade administrativa, mas expressão direta das atribuições protetivas previstas na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas diretrizes que orientam a atuação dos órgãos integrantes da rede de garantia de direitos. A identificação de hipóteses de afastamento escolar impõe atuação preventiva e articulada do órgão tutelar, voltada à proteção integral, à recomposição dos vínculos educacionais e à garantia de permanência escolar de crianças e adolescentes submetidos a violações continuadas de direitos fundamentais, com a necessária interlocução com as escolas e gestores da política de educação.

### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição acima se mostra juridicamente legítima e institucionalmente adequada à adoção de práticas de atuação territorializada e articulada pelos Conselhos Tutelares, especialmente mediante integração com estratégias de busca ativa desenvolvidas no âmbito da rede de proteção.

A identificação direta de crianças e adolescentes vivendo em situação de rua, por si só constitui elemento suficiente para justificar a adoção imediata de medidas protetivas voltadas também à garantia do direito à educação.

A relevância dessa atuação preventiva decorre do fato de que, em contextos marcados por violações continuadas de direitos, a evasão escolar frequentemente não se manifesta de maneira abrupta, mas de forma progressiva e em processo gradual de afastamento das rotinas escolares. A ausência de intervenção precoce tende a favorecer a consolidação de trajetórias associadas ao trabalho infantil, à exploração, violência urbana, insegurança alimentar e ao agravamento dos cenários de vulnerabilidade social.



**Centro de Apoio Operacional da Educação-CAOEDUC – Centro de Apoio Operacional da Infância- CAOPIJ**

Conclui-se, portanto, que a atuação do Conselho Tutelar na prevenção da evasão e do abandono escolar de crianças e adolescentes que estejam ou não em situação de rua encontra fundamento no ordenamento jurídico brasileiro, decorrendo diretamente das diretrizes de proteção integral e das atribuições previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A adoção de medidas preventivas e protetivas se mostra compatível com estratégias de Busca Ativa Escolar e constitui instrumento relevante para a proteção e prevenção a violações continuadas de direitos, o que exige a atuação do Conselho Tutelar diretamente dentro dos ambientes escolares, sem nenhum tipo de ressalva ou restrição.

É a Nota Técnica do CAOEDUC e CAOPIJ sobre o tema.

Fortaleza, 12 de junho de 2026.

[Assinado por certificação digital]

**Antônio Forte de Souza Júnior**

Promotor de Justiça

Coordenador do CAOEDUC

[Assinado por certificação digital]

**Rafael de Paula Pessoa Morais**

Promotor de Justiça

Coordenador do CAOPIJ