

Estado da publicação: O preprint foi publicado em outro meio.
DOI do preprint publicado: <https://doi.org/10.5380/jpe.v20i1.98918>

O contexto da produção da normatização do direito à educação para migrantes internacionais: entre a presença e a ausência na elaboração de políticas educacionais

Isabella Araujo Marks, Ana Lorena Oliveira Briel

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.11797>

Submetido em: 2025-04-20

Postado em: 2025-04-23 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

ARTIGO

O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA NORMATIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO PARA MIGRANTES INTERNACIONAIS: ENTRE A PRESENÇA E A AUSÊNCIA NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISABELLA ARAUJO MARKS¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3193-9403>
<isabellaaraujo@ufpr.br>

ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL²

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7978-5805>
<analorena@ufpr.br>

¹ Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná (PR), Brasil.

² Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná (PR), Brasil.

RESUMO: O presente artigo aborda a temática do Direito à Educação para estudantes migrantes internacionais, mais precisamente sobre a regulamentação desse direito frente à legislação nacional existente. Para tanto, foi utilizada análise documental sobre a normatização destinada a estabelecer as regras de matrícula, classificação, inclusão e procedimentos pedagógicos nos estabelecimentos oficiais do Conselho Nacional. Após buscas sobre deliberações e pareceres nacionais, foi encontrada a primeira normativa nacional (nº 01/2020) específica para esse grupo de estudantes. Para análise, também foi utilizada outra fonte de pesquisa, as entrevistas semiestruturadas com os agentes da tramitação e escrita da normativa, sendo eles: um conselheiro do Conselho Nacional de Educação e um defensor da Defensoria Pública da União. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a resolução fortalece, ratifica e estabelece condições para o exercício do Direito à Educação para estudantes migrantes, uma vez que está exposto de maneira específica sobre as condições de acesso e permanência desses estudantes nas escolas brasileiras, ainda que se tenham ressalvas sobre o documento. Também se ressalta o papel fundamental da Defensoria Pública da União, a qual se constituiu como um importante agente na arena de produção da política.

Palavras-chave: migrantes internacionais; direito à educação; normatização; políticas educacionais

THE CONTEXT OF THE PRODUCTION OF REGULATION OF THE RIGHT TO EDUCATION FOR INTERNATIONAL MIGRANTS: BETWEEN THE PRESENCE AND THE ABSENCE IN THE ELABORATION OF EDUCATIONAL POLICIES

ABSTRACT: : This article addresses the issue of the Right to Education for international migrant students, more precisely on the regulation of this right in light of existing national legislation. To this end, documentary analysis was used on the regulation designed to establish the rules for enrolment, classification, inclusion and pedagogical procedures in official establishments of the National Council of Education. After searching national deliberations and opinions, it was found the first national regulation (nº 01/2020) specific to this group of students. For analysis, another source of research was also used, semi-structured interviews with the agents involved in processing and writing the regulations, namely: a counsellor from the National Education Council and a defender from the Public Defender's Office of the Union. The results of the research stated that the resolution strengthens, ratifies and establishes conditions for the exercise of the Right to Education for migrant students, since it provides specifically

regulation over the conditions of access and permanence of these students in Brazilian schools, nevertheless there are some reservations over the document. Also, is highlighted the fundamental role of the Federal Public Defender's Office, which has been constituted as an important agent in the policy production arena.

Keywords: international migrants; right to education; regulation; educational policy

EL CONTEXTO DE LA PRODUCCIÓN DE LA NORMALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LOS MIGRANTES INTERNACIONALES: ENTRE PRESENCIA Y AUSENCIA EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

RESUMEN: Este artículo aborda la problemática del Derecho a la Educación de los estudiantes migrantes internacionales, más precisamente la regulación de este derecho a la luz de la legislación nacional vigente. Para ello, se utilizó el análisis documental de la normativa diseñada para establecer las reglas de inscripción, clasificación, inclusión y procedimientos pedagógicos en los establecimientos oficiales del Consejo Nacional. Luego de buscar deliberaciones y opiniones nacionales, se encontró la primera norma nacional (n° 01/2020) específica para este grupo de estudiantes. Para el análisis también se utilizó otra fuente de investigación, las entrevistas semiestructuradas a los agentes involucrados en la tramitación y redacción del reglamento, a saber: un orientador del Consejo Nacional de Educación y un defensor de la Defensoría Pública Federal. Señaló que la resolución fortalece, ratifica y establece condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes migrantes, ya que explica específicamente las condiciones de acceso y permanencia de estos estudiantes en las escuelas brasileñas, aunque existen reservas sobre el documento. También se destaca el papel fundamental de la Defensoría Pública Federal, la cual fue un agente importante en el ámbito de la producción política.

Palabras clave: migrantes internacionales; derecho a la educación; normalización; políticas educativas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de dissertação de mestrado, cujo objetivo foi conhecer como está organizada a distribuição de oportunidades educacionais para atender a demanda de estudantes migrantes internacionais e garantir seu direito à educação básica, na rede municipal de ensino de Curitiba. Para tanto, foi fundamental compreender as formas como a política se constrói a partir do conjunto de disputas, manifestação de demandas e ações das esferas do poder público no processo de inclusão dos estudantes migrantes internacionais nas escolas públicas municipais. Um dos objetivos da pesquisa foi analisar as oportunidades desenhadas pelas políticas, a partir das normativas que regem a matrícula dos estudantes migrantes internacionais nas escolas mantidas pela administração municipal. Para compreender o caminho metodológico percorrido durante a pesquisa, é importante, primeiramente, conceituar o campo da Política Educacional no qual o presente estudo se enquadra, pois, como Ball (1994) afirma, o significado que o pesquisador atribui à política influencia a forma como ele interpreta e pesquisa as políticas educacionais. Apesar da dificuldade de conceituar o campo, devido à sua dimensão multifacetada, que conversa com outras áreas do conhecimento (ciência política, ciência social, economia, direito, entre outros) e que é composto por uma pluralidade de objetos de

estudo e metodologias (STREMEL, 2016), toma-se “como objeto do campo de pesquisa em políticas educacionais a relação entre a demanda social por educação e o posicionamento do Estado diante desta demanda” (SOUZA, 2006, p. 6). Assim, compreende-se que as políticas não se caracterizam como iniciativas advindas somente da ação do governo, mas também, como processo de contestação, negociação ou mesmo luta entre diversos grupos que estão fora das estruturas governamentais formais (STREMEL, 2016).

A reflexão sobre a forma de apresentação das demandas por educação escolar para migrantes internacionais e as formas de atendimento dessas demandas pelo poder público se inscreve no campo das políticas educacionais, permitindo analisar como as relações entre oferta e demanda contribuem para produzir a forma de distribuição das oportunidades educacionais. As pesquisas no campo da Política Educacional tomam a “análise da ação governamental em dada área e, para, além disso, as relações que se estabelecem entre a ação pública e as demandas sociais, pois o Estado se relaciona/responde à pressão ou à ausência de pressão social” (SOUZA, 2016, p. 77).

Archer (2000) reflete que um agente social é sempre ativo, nunca um mero receptor de ações alheias. Desta forma, tanto as famílias dos migrantes internacionais quanto os operadores da política (servidores públicos que atuam em diferentes instâncias dos conselhos e secretarias de educação ou nas escolas) e indivíduos que trabalham em órgãos da sociedade civil atuam, tomam decisões, agem frente às regras estabelecidas pelas normas, modificando-as, interpretando-as, alterando de acordo com suas percepções da realidade, ou seja, fazendo política. Neste sentido, o presente artigo demonstrará como a temática do direito à educação dos estudantes migrantes internacionais se insere na agenda da política educacional, tendo em vista esse conjunto de disputas e demandas e como a mesma é produzida para além da norma já estabelecida.

TECENDO O CAMINHO DA ANÁLISE

A pesquisa utiliza dois procedimentos principais para sustentar seu objetivo geral. Conforme destaca Mills (1980), é essencial que o pesquisador raciocine "em termos de vários pontos de vista" para permitir que sua mente "se transforme num prisma móvel, colhendo luz de tantos ângulos quanto possível" (MILLS, 1980, p.230). Os procedimentos adotados são: a) Análise documental sobre a normatização e legislação relacionadas às regras de matrícula, classificação, inclusão e procedimentos pedagógicos nos estabelecimentos oficiais do Conselho Nacional; b) Realização de entrevistas semiestruturadas com agentes envolvidos na tramitação e escrita da normativa.

A análise documental permitirá refletir sobre como a burocracia educacional está normatizando o direito à educação básica, incluindo o acesso e a permanência dos estudantes migrantes internacionais nas redes de ensino. Essa análise visa compreender as formas de organização dos sistemas de ensino para o acolhimento e inclusão desses estudantes. A normatização voltada para a

matrícula dos estudantes migrantes internacionais está associada à distribuição desses estudantes entre as escolas, conformando a demanda e organizando a oferta educacional.

O direito à educação aos estudantes migrantes internacionais e o tensionamento da produção da norma

As regras para a organização da educação escolar no Brasil estão estabelecidas por diversas leis e normas, incluindo a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei 13005/14). Esses documentos reafirmam e constroem o direito constitucional à educação. Além das leis nacionais e das normas do Conselho Nacional de Educação, existem normas complementares aprovadas pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Apesar de garantir a educação como um direito de todos, estudos destacam a necessidade de normativas específicas para garantir o acesso educacional de estudantes migrantes, dada a ausência de referências diretas para essa população nos documentos nacionais. (MAGALHÃES, 2020; OLIVEIRA, 2021; BARTLETT, 2015; ARAUJO, 2021).

Para encontrar deliberações e pareceres sobre o direito de acesso, procedimentos de matrícula e orientações pedagógicas para crianças migrantes, foi realizada uma busca no portal do MEC, especificamente na aba do Conselho Nacional de Educação e na seção "Atos Normativos – Súmulas, Pareceres e Resoluções". Inicialmente, foram verificadas normas classificadas por assunto para identificar itens específicos sobre matrículas de estudantes migrantes internacionais. Entre 85 assuntos, foram selecionados quatro temas relevantes: Revalidação/Reconhecimento de Diplomas – Normativos, Equivalência de estudos – Exterior, Acordos, Protocolos e Tratados Internacionais e Refugiados. Apenas no tema "Refugiados" foram encontrados pareceres sobre matrículas de estudantes migrantes internacionais, especificamente o Parecer CNE/CES nº 827/2018, aprovado em 6 de dezembro de 2018, e o Parecer CNE/CEB nº 1/2020, aprovado em 21 de maio de 2020.

O primeiro se refere à consulta sobre expedição de diploma para solicitante de refúgio no qual a parte interessada (Defensoria Pública da União) questionava sobre normas aplicáveis para o caso. A parte interessada questionava resposta quanto à validação do protocolo do Registro Nacional para Migrante (RNM) como documento suficiente para emissão de diploma ao universitário refugiado. Mesmo que a deliberação tenha sido para a Educação Superior - etapa que não é o foco da presente pesquisa - é interessante o registro de como se procedeu o levantamento do assunto dentro no CNE. Além disso, foi o primeiro documento direcionado exclusivamente para o grupo de refugiados. A Defensoria Pública da União baseou sua defesa em três leis sobre migração no Brasil: a Lei do Estrangeiro (6.815/80), a Lei do Refúgio (9.474/97) e a Lei de Migração (13.445/2017). Argumentou que, conforme a Lei nº 9.474/97, o protocolo de refúgio é um documento provisório válido para atos

civis, permitindo a obtenção de CPF e CTPS. No entanto, o Registro Nacional Migratório (RNM) pode levar anos para ser concedido, exigindo a renovação periódica do protocolo sem prejuízo à regularidade migratória.

O parecer reafirma os princípios da Lei de Migração sobre não discriminação e acesso igualitário a serviços públicos, incluindo a educação. A Defensoria criticou o MEC por exigir documentação específica para emissão de diplomas, desconsiderando que, desde 1997, o protocolo de refúgio já é um documento válido para identificação. O relator Antonio Carbonari Netto posicionou-se favoravelmente à aceitação do protocolo provisório para a expedição de diplomas, ressaltando a incompatibilidade de prazos entre o Ministério da Justiça e o MEC. No entanto, o parecer ainda aguarda homologação.

Cabe aqui destacar e refletir sobre o papel que a Defensoria Pública da União exerce perante a população. A DPU teve sua efetiva criação após a Constituição Federal de 1988, momento em que ficou estabelecido que todos teriam o direito de recorrer aos serviços Judiciários no Brasil. Desenvolve uma prestação de serviços de caráter público e de natureza assistencial àqueles que se comprovam necessitados, permitindo, assim, que todos tenham acesso à justiça e direito de defesa. A própria CF estabelece que todo indivíduo, mesmo que migrante (ou estrangeiro como escrito na lei), pode utilizar os serviços da defensoria pública em não possuindo condições financeiras de arcar com as custas de um advogado particular. Esse direito é de suma importância na vida de migrantes que chegam (muitas vezes) condições vulneráveis ao Brasil pela falta de regularidade perante a lei, porém, fica a dúvida se todos possuem conhecimento sobre tal direito. Com a ausência de políticas públicas educacionais voltadas aos migrantes internacionais, talvez seja cada vez mais comum ver ações da DPU destinadas ao MEC requerendo direitos e orientações pedagógicas para essa população. Salienta-se aqui, a opinião de um dos defensores públicos da União sobre o tema:

Acho que a DPU conseguiu se firmar como ator relevante na pauta da migração do Brasil, então temos um diálogo muito bom com o governo, com as organizações internacionais, com as organizações da sociedade civil e de migrantes e a nossa ideia é sempre dar VISIBILIDADE AO TEMA DA MIGRAÇÃO NO BRASIL, porque em comparação até mesmo com vizinhos ou com países da região a nossa proporção de migrantes é muito pequena, o Brasil não tem hoje 1% da sua população migrante e é muito difícil em alguns momentos dar visibilidade a essa pauta e tantas outras e é o nosso trabalho dar visibilidade e também garantir políticas específicas ou que os migrantes possam se beneficiar e garantir que a política se torne acessível, superar as barreiras linguísticas, interculturalidade, dentre elas a política pública da educação (Entrevista com o defensor público da União realizada em 09 de novembro de 2020).

A fala do defensor pôde ser confirmada e reiterada após a leitura e análise do segundo parecer (BRASIL, 2020) aprovado em 21 de maio de 2020, o qual trata sobre a regulamentação da inclusão da matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro. A homologação do parecer ocorreu no dia 28 de outubro de 2020.

Pode-se dizer que esse se tornou o primeiro documento nacional sobre normatização de matrículas para estudantes migrantes internacionais na Educação Básica, o mais importante até então, pois o mesmo discorre especificamente sobre o direito à educação para migrantes, explicita procedimentos de matrícula e aborda, mesmo que de maneira tímida, algumas orientações pedagógicas.

A parte interessada que encaminhou petição com pedido de normatização para matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro foi novamente a Defensoria Pública da União (DPU). O relatório transcreve que desde 2018 a DPU, por meio do Grupo de Trabalho Nacional “Migrações, Apatridia e Refúgio” encaminhou ao CNE petição de recomendação para a normatização da matrícula de estudantes migrantes no sistema de ensino público, pois, comumente presenciavam dificuldades que barravam enormemente o acesso à educação básica e pública, como a necessidade de comprovar documentação de escolaridade anterior, exigência juramentada de documentação, não aplicação pelas instituições de ensino de avaliações de equivalência para fins de classificação nas séries e etapas escolares e ausência de norma nacional específica sobre direitos de educação para refugiados. O defensor público da União mencionado anteriormente e que faz parte do grupo de trabalho nacional sobre migrações relata sobre a recomendação enviada ao CNE:

Quando a gente foi procurar subsídios para ter uma atuação jurídica mais consistente em favor das crianças nós percebemos que não havia uma norma nacional que tratasse da Educação Básica para crianças migrantes. (...) nós pensamos que se não houvesse essa norma a DPU e qualquer órgão, íamos ficar eternamente apagando incêndios pontuais sem que pudesse ter o padrão de atuação, ou o padrão a ser exigido. Por conta disso, ao longo do mês de novembro nós trabalhamos em uma recomendação, que foi enviada ao CNE em dezembro de 2018 (Entrevista com o defensor público da União realizada em 09 de novembro de 2020).

O defensor relata que com o fluxo migratório de venezuelanos em Roraima, principalmente a partir de 2017, a defensoria percebeu várias dificuldades de inclusão, como falta de vaga, requerimento de documentação como histórico escolar, CPF, tradução juramentada dos documentos para a realização de matrículas, falta de informações, crianças sendo matriculadas em séries muito diferentes da idade correspondente, entre outros.

O nosso problema não é a gente pensar em resolver solução no presente apenas, é dar um marco futuro, por exemplo, se uma criança chegar em SP já existe um marco normativo muito bem consolidado e uma convicção muito clara de que a criança pode ser matriculada sem apresentar CPF, RG, histórico escolar do país de origem, etc. Mas se chegar, por exemplo, em Itacuruba interior de Pernambuco, uma criança migrante, vão tratar essa criança como ET, vão exigir coisas absurdas, ninguém vai saber como lidar, vão pedir ajuda pro conselho estadual e não vai ter nenhuma norma, vão pedir ajuda ao conselho nacional e não terá nenhuma norma e a criança nesse momento vai ficar fora da escola, então é necessário que tenha um marco para situações futuras, porque a tendência é que tenham uma maior quantidade de crianças migrantes na escola. (Entrevista com o defensor público da União realizada em 09 de novembro de 2020).

A fala do defensor expõe uma das fragilidades do processo de descentralização das políticas públicas educacionais no país, pois, ao passo que a autonomia dos estados e municípios é positiva por conseguir atender as demandas locais, ela também cria situações muito desiguais entre as regiões do país, quando não há ações da União que orientem os entes subnacionais e propiciem o regime de colaboração de forma efetiva. Arretche (2000) afirma que os sistemas federativos tendem a promover os conflitos intergovernamentais, em virtude de a federação brasileira ter nascido em um contexto de desigualdades sociais e regionais. Já Camargo (1993) destaca que em momentos de crise os conflitos federativos aumentam havendo necessidade de normas e mecanismos de controle que sejam aceitos por todos visando o bem comum. Abrucio (2010, p.61) destaca que a municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional para isto e/ou critérios claros de repasse de funções, de modo que este processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo para além da política educacional em si. Com isso, não houve incentivo financeiro, gerencial ou de democratização que guiasse a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração.

Nesse contexto de desigualdades produzidas por múltiplos fatores, a Defensoria se constituiu como um importante agente na arena de produção da política, pois sua atuação desencadeou um importante processo de debate e aprovação de norma específica sobre a matrícula de estudantes migrantes internacionais pelo CNE atendendo uma demanda presente na sociedade.

Após receber a petição, o Conselho Nacional de Educação (CNE) consultou a Advocacia Geral da União - Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (CONJUR) sobre sua competência para se manifestar sobre o tema, conforme o art. 24, IX, da Constituição Federal de 1988, que atribui à União, Estados e Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre educação. Embora retórica, a consulta reafirmou que o CNE deve atender demandas educacionais e contribuir para a formulação e avaliação das políticas nacionais de educação.

O CNE também indagou sobre a legalidade de mitigar a exigência de tradução juramentada em documentos apresentados por refugiados. A CONJUR, através do parecer nº 01930 de 2019, respondeu afirmativamente, justificando que a condição de vulnerabilidade dos refugiados permite juridicamente essa flexibilização. Contudo, a aplicação moderada das normas apenas para refugiados ignora que muitos migrantes, sem o status de refúgio, também enfrentam situações de vulnerabilidade. O conselheiro nacional apontou que o artigo 18 do Decreto nº 13.609, de 21 de outubro de 1943, exige que a tradução juramentada de documentos seja feita no Brasil, criando um anacronismo entre as legislações, o que foi o principal desafio na elaboração do parecer.

Em relação ao direito à educação, o relatório faz menção a diversas leis e declarações internacionais, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Alguns artigos da Constituição Federal de 1988 também são mencionados como forma de consubstanciar a visão de que

todos são iguais perante a lei, conforme exposto no Art. 5º. Os direitos sociais do art. 6º também são mencionados, assim como os artigos 205 e 206 que tratam de forma mais específica o direito à educação, enquanto direito de todos e dever do Estado. Além da CF de 1988, o relatório também faz menção ao Estatuto do Refugiado (BRASIL, 1997) enfatizando o art. 44 que prevê que o reconhecimento de diplomas e certificados devem ser facilitados considerando a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados. O relatório também cita a lei mais recente de migração (BRASIL, 2017a) em seu art. 3º e 4ª que trata sobre o direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade ou da condição de migrante. O Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, que promulgou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas – ONU (1954) também foi citado, assim como a Convenção sobre os Direitos da Criança ratificada no Brasil sob o Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. O relatório ainda faz menção ao ECA (BRASIL, 1990) e ao Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) (BRASIL, 2014) para expor que questões étnico-educacionais e especificidades socioculturais e linguísticas devem ser consideradas na formulação de estratégias pedagógicas das comunidades envolvidas. Esse arcabouço legislativo serviu como justificativa no relatório para deixar explícito que o direito à educação para estudantes migrantes internacionais está amparado em leis nacionais e internacionais.

Já com relação aos procedimentos de inclusão e matrícula, o relatório cita a LDB (Lei nº 9.394/96) (BRASIL, 1996) art. 24 para tratar sobre situações de matrículas excepcionais, além de ausência de documentação comprobatória de escolaridade e reclassificação de estudantes, assim como outros documentos do próprio CNE (Resolução CNE/CEB nº 3/2012 normatiza o atendimento escolar para comunidades em situação de itinerância) (BRASIL, 2012b). Quando questionado se o conselheiro nacional considera que as orientações gerais com relação às matrículas dos estudantes migrantes já estavam presentes na CF de 1988 e LDB antes mesmo do parecer, o conselheiro afirma que a LDB aponta claramente que qualquer estudante chegando à escola terá direito à reclassificação “ele pode ser classificado em qualquer série, pra frente ou para trás, então qualquer escola pode fazer isso, isso independe de secretaria. Enfim, mas o fato concreto é que as escolas não fazem. Muitas ou a maioria não faz isso” (Entrevista com o conselheiro do CNE em 26 de outubro de 2020).

O conselheiro entrevistado demonstra preocupação com as condições de oferta educacional e organização das redes e sistemas de ensino que se constituem a partir de padrões muito desiguais, como também explicitou o promotor da DPU. A função de conselheiro implica em ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania, como aponta Cury (2006). Espera-se que os conselheiros realizem estudos e investigações que os conduzam a conhecimentos específicos para o exercício das tarefas próprias da função “A autoridade derivada que lhe é imanente pela função não pode ignorar o que o ordenamento jurídico dispõe e nem se contentar com um amadorismo ou com certo diletantismo.” (CURY, 2006, p. 42). Entretanto, a

situação exposta pelo conselheiro sobre a “precariedade das secretarias de educação de muitos municípios” não pode ser negada, tendo em vista, novamente, o contexto das desigualdades sociais e regionais do país.

Diante o exposto no relatório, os votos de todos os integrantes da Câmara da Educação Básica foram favoráveis à criação da normatização da matrícula de crianças e adolescentes migrantes refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino. O defensor público elogiou a maneira como a temática foi conduzida pelos conselheiros da câmara da educação básica, principalmente pelo relator do parecer e afirma que a defensoria não tinha expectativas que o parecer fosse tão detalhado e vê o resultado como satisfatório.

O relator destaca que o direito de matrícula precisa ser acompanhado por outros postulados – a língua portuguesa enquanto língua de acolhimento; o respeito à diversidade cultural e aos valores da interculturalidade, enquanto fundamento das estratégias, escolhas e recursos metodológicos e didáticos (BRASIL, 2020). Apesar de expor tal necessidade, o Parecer aprovado não estabelece como os sistemas de ensino deverão acolher tal prerrogativa e ao final “recomenda” que esses mesmos sistemas de ensino atuem em conjunto com a Defensoria Pública da União e dos Estados, assim como com as universidades e com entidades da sociedade civil. Percebe-se, de um lado, o reconhecimento dos diferentes atores políticos que atuam na defesa dos direitos dos estudantes migrantes internacionais, com a recomendação explícita de que sejam ouvidos pelos sistemas de ensino. De outro lado, o próprio CNE não se manifesta como um interlocutor junto aos sistemas.

Quando questionado sobre quais serão os principais desafios que os sistemas estaduais e municipais de ensino terão que enfrentar para atender os dispositivos do Parecer e Deliberação do CNE, o conselheiro nacional afirmou que existem ordens diferentes dos problemas, citou o caso de Roraima e Boa Vista alegando que houve uma chegada massiva de migrantes e com isso houve um problema de logística, pois, as escolas não estavam preparadas “(...) uma escola com 200 pessoas não pode se transformar numa escola com 400 ou com 300 só pela força da vontade, porque você tem um número que você pode acolher numa sala de aula, então você tem a organização do sistema, da merenda (...) Então, para esses problemas você tem uma questão logística de custo: quem paga? é preciso recurso. E recurso não só financeiro, você precisa ampliar também o número de professores, de profissionais” (Entrevista com o conselheiro do CNE em 26 de outubro de 2020). O conselheiro continuou sua explicação alegando que também há desafios de ordem pedagógica, em que os professores terão que mudar a dinâmica das aulas, criar novas estratégias e que a coordenação e direção da escola precisarão dar conta da formação e capacitação desses profissionais, para que consigam garantir o acolhimento e aprendizagem dos estudantes migrantes. Para isso, reafirmou que essa tarefa não deverá ficar só a cargo das escolas, mas também contar com a ajuda da organização da sociedade civil: “Por isso o documento fala de se criar associações, com a sociedade civil e a gente tem em vários

lugares (...) Então você tem problemas pedagógicos que não podem ficar só a cargo da escola porque muitas não saberão responder, nem só a cargo do professor que também muitos não saberão como resolver, só que agora a gente já tem um acúmulo disso, a gente já tem respostas para muitas dessas perguntas” (Entrevista com o conselheiro do CNE em 26 de outubro de 2020).

Apesar das ações da sociedade civil serem extremamente importantes e, às vezes, até mesmo únicas no acolhimento à população migrante internacional, o Estado precisa também assumir responsabilidade em torno da temática. De fato, existem problemas que não podem ficar só a cargo da escola, é preciso que haja políticas públicas educacionais que ajudem as instituições públicas no recebimento dos estudantes migrantes e na garantia do direito à educação destes, e para fazer política, é preciso recurso, como o conselheiro indica na sua resposta. Quem ofertará e pagará formações e capacitações para os docentes? Quem pagará a ampliação do número de vagas e espaços nessas escolas? Quem aumentará o número de profissionais para a oferta de aulas no contraturno? O Poder Público precisa se responsabilizar pelas ações necessárias à garantia do direito à educação e, neste sentido, ouvir a sociedade civil e atender as suas demandas não significa transferência de responsabilidades da esfera pública para a privada.

Por fim, a resolução homologada em 13 de novembro de 2020 considera todo o arcabouço legislativo tratado anteriormente e ainda cita de forma específica a questão da Venezuela, alegando que segundo a ACNUR a maioria das pessoas com nacionalidade venezuelana possui proteção internacional devido a perturbações de ordem pública que assolam o país.

Dos sete artigos que compõe o projeto de resolução, seis são dedicados de forma exclusiva sobre os procedimentos de inclusão vide matrícula e avaliação dos estudantes migrantes internacionais nas redes de ensino. Um artigo aborda mais especificadamente sobre a categoria das orientações pedagógicas.

O primeiro artigo estabelece que crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio têm direito à matrícula na educação básica pública brasileira, mesmo sem documentação comprobatória de escolaridade, e que essa matrícula deve ser assegurada de imediato. Essa garantia foi reforçada pelo conselheiro do CNE, que destacou que nenhum estudante pode ser impedido de se matricular por falta de documentos.

No entanto, o texto apresenta diferenças na abordagem dos grupos mencionados. Em alguns trechos, como no § 2º e § 4º, o termo "migrantes" é excluído, restringindo a não discriminação e a facilitação da matrícula apenas a refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio. Isso pode invisibilizar migrantes em situação de vulnerabilidade que não se encaixam nessas categorias formais, tornando seu acesso à educação dependente de reconhecimento burocrático. Além disso, ao condicionar o direito à matrícula à vulnerabilidade, o artigo entra em conflito com o princípio da universalidade da educação, que deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente de sua condição social ou econômica.

Novamente no § 5º essa restrição na abordagem é feita e de forma bastante contraditória com o que já havia sido citado no caput artigo 1º:

Na ausência de documentação escolar que comprove escolarização anterior, **estudantes estrangeiros na condição de refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio** terão direito a processo de avaliação/classificação, permitindo-se a matrícula em qualquer ano, série, etapa ou outra forma de organização da Educação Básica, conforme o seu desenvolvimento e faixa etária (BRASIL, 2020, p. 11, grifos nossos).

Tal colocação é inadequada, pois, na ausência de documentação qualquer pessoa, inclusive brasileiros ou estrangeiros na condição de migrantes independente de ser refugiado, apátrida ou solicitante de refúgio devem ter o direito à matrícula em escola pública assegurado. Essa restrição inclusive fere uma lei maior que é a própria LDB (nº 9.394/96) (BRASIL, 1996) que no art. 24 expõe que o procedimento de matrícula é válido para qualquer pessoa sem documentação. Fica a dúvida sobre qual seria a intenção do CNE em definir um grupo mais restrito para alguns artigos específicos. É possível que seja apenas uma incorreção na forma da escrita da norma, sem intenção de restringir ou limitar o acesso à educação como um dos direitos fundamentais. Contudo, a importância do Parecer e do projeto de Resolução exige uma atenção especial às minúcias do texto.

Os artigos 2º, 3º, 4º e 5º tratam sobre os processos de classificação e avaliação desses estudantes, a norma estipula que esses processos deverão ocorrer na língua materna dos estudantes e que caberá aos sistemas de ensino garantir isso. Desta maneira, enxerga-se que a norma contempla também atendimento às necessidades desses alunos, ainda que não mencione como os sistemas de ensino farão para dar conta de tal demanda (tendo em vista que são muitas nacionalidades e muitos idiomas distintos uns dos outros).

Com relação aos procedimentos de classificação, a etapa da educação infantil e primeiro ano do ensino fundamental terão como critério de matrícula apenas a idade das crianças. Já a partir do segundo ano do ensino fundamental e ensino médio, a matrícula acarretará imediata inserção, em nível e etapa de ensino por idade, e no dever de realizar a classificação definitiva até o final do ano letivo escolar em que o estudante foi inserido na escola. Para tanto, deverão ser aplicados procedimentos de avaliação para verificar o grau de desenvolvimento do estudante e sua inserção no nível e ano escolares adequados.

Sobre a questão específica da classificação sob critério da idade foi de suma importância ressaltar no parecer (mesmo que isso já estivesse posto na LDB), pois, segundo o defensor público, a defensoria percebeu muitos casos, sobretudo no estado de Roraima, de crianças mais velhas que estavam sendo matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental, só por não saberem o idioma português: “(...) o caso de crianças de 12 até 13 anos estavam sendo incluídas no primeiro ano do ensino fundamental, junto com crianças brasileiras de 7 anos por não saberem português.” (Entrevista com o defensor público da União realizada em 09 de novembro de 2020). Então, por uma questão

puramente do idioma, elas estavam sendo escolarizadas num nível muito abaixo do que elas já tinham na Venezuela. Além de causar elevado índice de distorção idade-série entre os estudantes migrantes internacionais, tais ações podem prejudicar o processo de ensino-aprendizagem, uma vez que esses alunos estarão reunidos com crianças bem mais novas, com interesses bem diferentes dos seus, o que dificulta a ação pedagógica.

Os critérios para a correta classificação e inserção desses estudantes nas etapas de ensino variam conforme cada situação. Se o estudante possuir documentação do país de origem, a equivalência será automática. Outra forma de classificação é através de avaliações sistemáticas no início e durante o processo de inserção, ou pelo reconhecimento de competências para cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, incluindo a educação profissional técnica de nível médio. Além disso, a classificação pode ocorrer mediante certificação de saberes através de exames supletivos, do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), entre outros exames, conforme diretrizes do Art. 38.

Preocupações culturais, sociais e linguísticas aparecem de forma limitada no projeto de resolução. Apenas um artigo (Art. 6º) menciona procedimentos que as escolas devem seguir para se organizar e promover o acolhimento dos estudantes migrantes.

I - não discriminação; II - prevenção ao bullying, racismo e xenofobia; III - não segregação entre alunos brasileiros e não-brasileiros, mediante a formação de classes comuns; IV - capacitação de professores e funcionários sobre práticas de inclusão de alunos não-brasileiros; V - prática de atividades que valorizem a cultura dos alunos não-brasileiros; e VI - oferta de ensino de português como língua de acolhimento, visando à inserção social àqueles que detiverem pouco ou nenhum conhecimento da língua portuguesa (BRASIL, 2020, p. 12).

Embora as diretrizes sejam pouco detalhadas, especialmente considerando sua complexidade, tê-las transcritas como normativa nacional é um grande avanço. Até então, o Brasil não possuía nenhuma normativa nacional específica para estudantes migrantes, que estavam ausentes na agenda da educação brasileira. Portanto, esse parecer representa um progresso significativo, apesar das críticas e ressalvas. Conforme argumenta Cury (2002), o direito à educação precisa estar inscrito em forma de lei para ser garantido, pois declarar um direito é reconhecer sua prioridade nas políticas sociais e garantir sua implementação pelo Estado. O desafio está em transformar o que é garantido legalmente em realidade cotidiana, especialmente em sociedades desiguais e discriminatórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo verificou a ausência de normas específicas a nível nacional até 2020 para regulamentar a matrícula de estudantes migrantes nos sistemas de ensino brasileiros, apesar das garantias constitucionais e legais de acesso universal à educação. Após a Defensoria Pública da União

solicitar a normatização desse direito, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer nº 01/2020 e a Resolução Normativa 01/2020, que estabelecem condições específicas para o acesso e permanência desses estudantes nas escolas brasileiras. Essas medidas representam um avanço significativo, embora haja ressalvas em relação ao documento. Destaca-se o papel crucial da Defensoria Pública da União na promoção dessa política, evidenciando sua influência na formulação e aprovação dessas normativas pelo CNE.

A resolução mencionada representa um grande avanço para que as redes passem a olhar de maneira sistematizada para a inclusão desses estudantes, que acontece em muitas redes sem um método específico, fazendo com que seja possível a adoção de diferentes ações por parte das escolas. Por isso, há a necessidade do compromisso e compreensão da inclusão de tais estudantes nos sistemas de ensino como uma questão de política pública e com desafios a serem olhados e enfrentados a partir dos contextos locais. Entretanto, o contexto escolar brasileiro traz uma gama de desafios para a garantia do Direito à Educação de nacionais e não nacionais, como falta de vagas na creche, problemas de infraestrutura, capacitação e valorização dos professores, permanência no Ensino Médio, garantia da qualidade da Educação, desigualdade entre redes de ensino, entre outros. Além da garantia da matrícula é necessário, mais uma vez questionar quais serão condições ofertadas pelo poder público para que as escolas consigam efetivar a inclusão dos estudantes migrantes internacionais nas escolas.

Por fim, destaca-se a necessidade contínua de estudos e pesquisas para avaliar o impacto das normativas na realização plena do direito à educação para estudantes migrantes internacionais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAUJO, Isabella de Meira. Acesso à escola para migrantes internacionais da educação básica: uma análise das políticas de distribuição de oportunidades educacionais em Curitiba-PR. 2021. 212 f. Dissertação (Mestrado) -Curso de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

ARCHER, Margaret Scotford. Being Human: The Problem of Agency. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 336 p.

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304 p.

BALL, Stephen. Education Reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994. 178 p.

BARTLETT, Lesley; RODRIGUEZ, Diana; OLIVEIRA, Gabrielle. Migração e educação: perspectivas socioculturais. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1153- 1171, dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508144891>. Acessado em: 30 abr. 2019

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mai. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 23 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB Nº: 01/2020. Processo Nº: 23001.001020/2018-21. Regulamentação da inclusão matrícula de crianças e adolescentes migrantes, refugiados, apátridas e solicitantes de refúgio no sistema público de ensino brasileiro. Conselho Nacional De Educação. Relator: Ivan Cláudio Pereira Siqueira. Brasília, 21 mai. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 2020. Seção 1. p. 84. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147031-pceb001-20&category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 04 out. 2020.

CAMARGO, Aspásia. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.) Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, México, D.F.: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica. 1993. p.300-362.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa. Online, n. 116, p. 245–262, jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em : 9 mar. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de educação: fundamentos e funções. RBPAE. v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

MAGALHÃES, Giovanna Mode. Fronteiras do direito humano à educação: um estudo sobre os imigrantes bolivianos nas escolas públicas de São Paulo. 2010. 180 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

MILLS, C. Wright. Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. 96 p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. O imigrante na política educacional brasileira: um sujeito ausente. Práxis Educativa, vol. 15, e2013655, 2020. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR. DOI 10.5212/PraxEduc.v.15.13655.004. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/894/89462860012/html/index.html>

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 1, n. 1, p. 75-89, enero-junio 2016.

STREMEL, Silvana. A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR, Brasil. 2016.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS:

Isabella Araujo Marks 1 – Escrita e participação ativa na análise dos dados,

Ana Lorena de Oliveira Bruel 2 – Orientadora da dissertação e revisão da escrita final.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.