

MIRELLA DE CARVALHO BAUZYS MONTEIRO

**DIREITO À PERMANÊNCIA ESCOLAR:
Contribuição para Políticas Públicas**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO-SP**

2021

MIRELLA DE CARVALHO BAUZYS MONTEIRO

**DIREITO À PERMANÊNCIA ESCOLAR:
Contribuição para Políticas Públicas**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direitos Humanos, sob orientação da Professora Associada Dra. Nina Beatriz Stocco Ranieri.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO – SP
2021**

**Versão corrigida em 14.01.22. A versão original encontra-se disponível na Faculdade de
Direito da USP.**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Monteiro, Mirella de Carvalho Bauzys
DIREITO À PERMANÊNCIA ESCOLAR: Contribuição para
Políticas Públicas ; Mirella de Carvalho Bauzys
Monteiro ; orientadora Nina Beatriz Stocco Ranieri
-- São Paulo, 2021.
239
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direitos Humanos) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2021.

1. Direito à Educação. 2. Direito à Permanência
Escolar . 3. Direito e Políticas Públicas . 4. Evasão
escolar . 5. Intersetorialidade das políticas
públicas . I. Ranieri , Nina Beatriz Stocco ,
orient. II. Título. |



Universidade de São Paulo

ATA DE DEFESA

Aluno: 2140 - 3540648 - 1 / Página 1 de 1

Ata de defesa de Dissertação do(a) Senhor(a) Mirella de Carvalho Bauzys Monteiro no Programa: Direito, do(a) Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Aos 18 dias do mês de novembro de 2021, no(a) Banca Remota (Circ.CoPGr12/20) realizou-se a Defesa da Dissertação do(a) Senhor(a) Mirella de Carvalho Bauzys Monteiro, apresentada para a obtenção do título de Mestra intitulada:

"Direito à permanência escolar: contribuição para políticas públicas"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Nina Beatriz Stocco Ranieri	Presidente	FD - USP	Não Votante
Gianpaolo Poggio Smanio	Titular	UPM - Externo	<i>Aprovada</i>
Eunice Aparecida de Jesus Prudente	Titular	FD - USP	<i>Aprovada</i>
Eduardo Dias de Souza Ferreira	Titular	PUC-SP - Externo	<i>Aprovada</i>

Resultado Final: *Aprovada*

Parecer da Comissão Julgadora *

Eu, *Nina B. S. Ranieri*, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as). São Paulo, aos 18 dias do mês de novembro de 2021.

[Assinatura]
Gianpaolo Poggio Smanio

[Assinatura]
Eunice Aparecida de Jesus Prudente

[Assinatura]
Eduardo Dias de Souza Ferreira

[Assinatura]
Nina Beatriz Stocco Ranieri
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em _____ e, portanto, o(a) aluno(a) _____ jus ao título de Mestra em Ciências obtido no Programa Direito - Área de concentração: Direitos Humanos.

Presidente da Comissão de Pós-Graduação

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Paulo e Dinea, por todo amor e dedicação. Meus grandes exemplos de força e resiliência, que nunca mediram esforços em me proporcionar tudo que lhes estava ao alcance para o meu aperfeiçoamento pessoal, intelectual e profissional. Ao meu irmão Fausto, pelo incentivo, carinho e amizade desde a infância. À minha avó Thereza Thé de Carvalho (*in memoriam*), com quem infelizmente pouco convivi nesta vida, mas que deixou o seu legado, como professora e diretora de escola municipal, na busca por uma educação pública de qualidade no nosso país. E ao Beto, meu amor, por todo apoio e companheirismo, que foram muito importantes, especialmente durante momentos de cansaço e desânimo.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Nina Ranieri, pela confiança e oportunidade, além dos preciosos ensinamentos que foram essenciais para a realização desta dissertação. Aos professores Maria Paula Dallari Bucci e Eduardo Dias, pelas valiosas sugestões e contribuições feitas por ocasião da banca de qualificação.

Aos companheiros de pós-graduação e de orientação, Michel Lutaif, Letícia Tavares, Stephane Lima e Arthur Barbosa, este também colega de Ministério Público, pela parceria, compartilhamento de ideias e mútuo aprendizado, inclusive no período de pandemia e suspensão de atividades presenciais.

Aos amigos e colegas de Ministério Público do Estado de São Paulo e do Fórum Nacional dos Membros do Ministério Público da Infância e Adolescência – Proinfância, pelos intensos debates, trocas de experiências e luta conjunta na garantia dos direitos das crianças e adolescentes do nosso país.

RESUMO

Resumo: A Constituição Federal prevê que o direito à educação é essencial para o pleno desenvolvimento de cada cidadão, cuja concretização abrange a garantia de acesso e permanência escolar. O acesso à educação, especialmente a partir do ensino fundamental, foi praticamente universalizado. Porém, ainda há dificuldades em manter a frequência dos alunos até a conclusão da educação básica, diante dos índices de evasão e abandono escolar. Essa situação afeta mais aqueles que já estão em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, o que demonstra a persistência da desigualdade educacional. Assim, partindo-se do estudo dos fundamentos das políticas públicas e de seus aspectos teóricos considerados mais relevantes, será feita uma avaliação crítica com caráter propositivo sobre a política pública para a garantia da permanência escolar. Após a análise da base normativa e do tratamento jurídico atual, verificamos que a atuação estatal ainda não está suficientemente estruturada. As providências previstas legalmente privilegiam a culpabilização e responsabilização dos pais, ineficazes perante as causas de evasão escolar. Isto porque, dentre estas, está a falta de interesse, que demanda intervenção primordialmente de profissionais da educação para o resgate e engajamento dos alunos. Ademais, diante da complexidade das causas, a solução pode também demandar colaboração intersetorial para a integral superação dos impedimentos para a frequência escolar. Estudando o exemplo de duas políticas públicas intersetoriais: Programa Bolsa Família e execução das medidas socioeducativas em meio aberto, vislumbrou-se as dificuldades e estratégias para o envolvimento da educação e o alcance da articulação entre os setores. Desta forma, foram elaboradas propostas para a institucionalização da política pública de garantia da permanência escolar, como a importância de uma melhor regulamentação normativa das suas diretrizes, devendo ser estruturadas as atribuições e os instrumentos para a busca ativa e manutenção do aluno na escola, por meio da atuação dos profissionais da educação e da implementação da intersetorialidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Direito à educação. Permanência escolar. Intersetorialidade. Evasão escolar.

ABSTRACT

Abstract: The Brazilian Federal Constitution provides that the right to education is essential for the full development of every citizen, which includes guaranteeing access to and permanence in school. Access to education, especially from elementary school, has been almost universalized. However, there are still difficulties in keeping students' regular attendance at schools until they complete basic education, due to the high dropout rates. This situation affects more those who are already in a situation of socioeconomic vulnerability, which demonstrates the persistence of educational inequality. So, beginning with the study of the fundamentals of public policies and the theoretical aspects considered most relevant, a critical and propositional assessment will be made about the school permanence public policy. After analyzing the normative basis and the current legal treatment, we find that the government's performance is not yet sufficiently structured. The legal measures focus on punishing and attributing responsibility to parents, which are ineffective against the causes of school dropout. Because among these causes is the lack of interest, this requires intervention primarily from education professionals to rescue and engage the students. Moreover, given the complexity of the causes, the solution may also require intersectoral collaboration to fully overcome the obstacles to school attendance. By studying the example of two intersectoral public policies: Bolsa Familia program and non-incarceration socio-educational measures program, it was possible to realize the difficulties and strategies for the involvement of education and the integration among governmental sectors. In this way, proposals were elaborated for the institutionalization of the school permanence public policy, such as the importance of a better normative regulation of its guidelines, which includes structuring the assignments and instruments for the active search and keeping the student in school, through the performance of education professionals and the implementation of intersectorality.

Keywords: Public Policies. Right to education. Permanence in school. Intersectorality. School dropout.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO.....	13
1. FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.1. Contribuição do Direito	21
1.1.1. A positivação constitucional dos direitos sociais no Brasil	24
1.1.2. Teoria Funcionalista do Direito	28
1.2. Conceito.....	40
1.3. Expressão jurídica.....	42
1.4. Ciclo de formação.....	43
1.4.1. Identificação do problema.....	44
1.4.2. Formação da Agenda	45
1.4.3. Formulação de Alternativas	48
1.4.4. Tomada de Decisão.....	49
1.4.5. Implementação.....	51
1.4.6. Avaliação	53
1.4.7. Extinção	57
1.5. Intersetorialidade	57
1.5.1. Dificuldades na implementação	61
1.5.2. A atuação estatal para a implementação da intersetorialidade	67
1.6. Método de Análise do Direito e Políticas Públicas	74
1.6.1. Quadro de referência.....	75
1.6.2. Quadro de problemas	78
1.7. Conclusões Parciais.....	84
2. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA PARA GARANTIA DA PERMANÊNCIA ESCOLAR.....	87
2.1. Problema da Evasão e Abandono Escolar no Brasil	88
2.2. A infrequência Escolar e o Risco de Envolvimento Infracional.....	96
2.2.1. Causas da prática infracional	97
2.2.2. Dados de escolaridade dos adolescentes envolvidos com ato infracional	98
2.2.3. Correlação entre o afastamento escolar e a propensão à criminalidade	101
2.2.4. Importância da educação para prevenir o envolvimento infracional ...	103
2.3. Análise das Causas de Evasão e Abandono Escolar.....	106
2.3.1. Falta de dados relacionados aos motivos da evasão escolar	107

	2.3.2. Motivos para a não frequência escolar.....	113
escolar	2.3.3. Importância da atuação da educação para a garantia da permanência	
	120	
	2.4. Base Normativa	122
	2.4.1. Corresponsabilidade.....	123
	2.4.2. Responsabilidade dos pais em garantir a educação dos filhos.....	124
	2.4.3. Obrigação do Estado em relação à frequência dos alunos	125
	2.4.4. Instrumentos jurídicos disponíveis para viabilizar o retorno do aluno	131
	2.4.5. Normativas do Programa Bolsa Família	137
	2.4.6. Normativas do Estado de São Paulo	139
	2.4.7. Necessidade de superação da mera culpabilização da Família	140
	2.4.8. Propostas de diretrizes para a regulamentação da atuação da Educação	
	146	
	2.5. Conclusões Parciais.....	147
3.	A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA COMO	
	PROPOSTA DE ATUAÇÃO	151
	3.1. O envolvimento da Educação nas políticas públicas intersetoriais.....	153
	3.1.1. Dificuldades do envolvimento da Educação	156
	3.2. Experiência da Intersetorialidade no Programa Bolsa Família	160
	3.2.1. Análise crítica à base normativa da intersectorialidade.....	162
	3.2.2. Gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias	167
	3.2.3. Acompanhamento da condicionalidade de Frequência Escolar.....	171
	3.2.4. Resultados positivos do programa	174
	3.3. A experiência da intersectorialidade nos serviços de execução das medidas	
	socioeducativas em meio aberto.....	176
	3.3.1. Base normativa	178
	3.3.2. A Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida	180
	3.3.3. Intersetorialidade da execução da medida socioeducativa.....	182
	3.3.4. Plano Individual de Atendimento (PIA)	187
	3.3.5. Importância do trabalho com a família	191
	3.3.6. Articulação com o Setor da Educação	192
	3.3.7. Dificuldades de articulação com a Educação.....	197
	3.3.8. Dificuldades de Intersetorialidade envolvendo outras áreas.....	199
	3.3.9. Articulação com o Sistema de Justiça.....	201
	3.3.10. Estratégias utilizadas para a intersectorialidade	203
	3.3.11. Razões das Dificuldades de Implementação da Intersetorialidade	205

3.4. Proposta de solução.....	209
3.4.1. Síntese das experiências.....	209
3.4.2. Propostas para a institucionalização e implementação da política pública para garantia da permanência escolar	211
3.4.3. Programa Busca Ativa Escolar	214
3.5. Conclusões Parciais.....	220
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	223
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	225

APRESENTAÇÃO

A motivação para o tema desta dissertação surgiu da atuação profissional da pesquisadora como Promotora de Justiça da Infância e Juventude no Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP, pela relativa frustração na rotina com os casos de evasão e abandono escolar, bem como com a falta de envolvimento da educação na articulação intersetorial.

Pela antiga redação do artigo 12, VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, havia a determinação de que os gestores escolares deviam enviar a listagem dos alunos que apresentassem certo número de faltas para o Conselho Tutelar, Ministério Público e Vara da Infância e Juventude. Assim, muitas listagens chegavam na Promotoria de Justiça, sem que fossem indicadas quais providências haviam sido adotadas no âmbito escolar, o que resultava em pouca efetividade nas medidas adotadas pelo Conselho Tutelar e Ministério Público – até pela demora decorrente do assobramento de atribuições e necessidade de atuação em casos mais urgentes, por exemplo aqueles que envolvem risco direto à vida e saúde de crianças e adolescentes.

Ao vislumbrar os instrumentos jurídicos disponíveis ao Ministério Público, como a possibilidade de representação judicial por infração administrativa (artigo 249 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) ou a requisição de instauração de inquérito policial pelo crime de abandono intelectual (artigo 246 do Código Penal – CP), verifica-se que estes não se mostram eficazes, por tratar todas as situações como hipóteses de negligência dos pais, o que nem sempre corresponde à realidade.

Assim, pelo ordenamento atual, a providência que se entende mais pertinente no âmbito da proteção individual é o acionamento extrajudicial da própria educação (que já havia encaminhado inicialmente o problema) e do restante da rede de proteção (ou seja, dos demais serviços disponíveis ao atendimento das demandas dos alunos e suas famílias), para a análise da situação e adoção de medidas concretas na superação das dificuldades que impedem a permanência escolar. Ocorre, no entanto, que tais providências já deveriam ter sido adotadas previamente ao acionamento do Promotor de Justiça, em virtude dos princípios da intervenção mínima, intervenção precoce e proteção integral das crianças e adolescentes previstos no ECA. Porém, não era o que se verificava na prática, na maior parte das vezes, acredita-se que pela falta de clareza nas diretrizes normativas, impedindo com que os agentes saibam e tenham condições de atuar.

A essa situação, soma-se a percepção de que a maioria dos adolescentes envolvidos com a prática infracional estão fora da escola, concluindo-se a partir dessa experiência pela correlação entre o afastamento escolar e o risco de envolvimento infracional. Contudo, mesmo durante a execução das medidas socioeducativas, em que o Estado tem oportunidade de suprir as violações de direito sofridas pelos adolescentes, não se observa uma significativa colaboração do setor da educação na busca de estratégias que a eles proporcionem uma nova perspectiva de vida. Ainda que a atuação em rede seja bastante conhecida na proteção dos direitos das crianças e adolescentes, observa-se dificuldades na implementação de diversas políticas intersetoriais, principalmente, no efetivo envolvimento da educação com os demais serviços.

Portanto, nesta pesquisa, decidiu-se por aprofundar o estudo das políticas públicas, para haver subsídios para analisar, por meio da perspectiva jurídica, a situação atual da garantia da permanência escolar e apontar propostas de como estruturar a atuação estatal, fazendo com que a educação, bem como o restante dos integrantes do sistema de garantia de direitos, tenham condições de cumprir os seus papéis de maneira articulada, preferencialmente – sem depender da intervenção do Ministério Público ou do Judiciário.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 – CF representou importante avanço no que tange à garantia dos direitos sociais, cuja concretização passou a ser dever do Estado. Assim, pela primeira vez em um texto constitucional são expressamente elencados os direitos sociais, estando dentre eles também previsto o direito à educação (artigo 6º, CF).

Nesse contexto que a promoção da educação ganha destaque, estando disposto no artigo 205 da CF que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Portanto, a educação é reconhecida como essencial para o pleno desenvolvimento de cada cidadão e, enquanto porta de acesso aos demais direitos, torna-se imprescindível em um Estado Democrático de Direito. Como bem destaca RANIERI (2009, p. 9):

o direito à educação ocupa papel central no âmbito dos direitos humanos. É indispensável ao desenvolvimento e ao exercício dos demais direitos. Por dar acesso a outros direitos, ele se mostra, portanto, um instrumento fundamental, por meio do qual adultos e crianças marginalizados, econômica e socialmente, podem emancipar-se da pobreza e obter os recursos necessários à sua plena participação no meio social.

Nesse mesmo sentido, AMIN (2018, [n.p.]) reforça que o direito à educação permite a instrumentalização dos demais direitos, tendo em vista que a “ignorância leva a uma passividade generalizada que impede questionamentos, assegura a manutenção de velhos sistemas violadores das normas que valorizam o ser humano e impede o crescimento do homem e o conseqüente amadurecimento da nação”.

Logo, para que cumpra o seu papel, a educação não está restrita ao ensino do conteúdo das matérias ou mera transmissão de conhecimento pelos professores. Como bem sintetiza MALISKA (2018 [n.p.]):

são diversos os aspectos que envolvem o papel da Educação em um Estado democrático. Poder-se-ia dizer que a Educação (i) é um instrumento permanente de aperfeiçoamento humanístico da sociedade; (ii) promove a autonomia do indivíduo; (iii) promove a visão de mundo das pessoas, a forma como elas vão ver os acontecimentos na sua cidade, no seu país e no mundo. Ela deve ter a função de superadora das concepções de mundo marcadas pela intolerância, pelo preconceito, pela discriminação, pela análise não crítica dos acontecimentos; (iv) promove o sentimento de responsabilidade nas pessoas para com o mundo que vive, o sentimento de que o mundo que está a sua volta é um pouco resultado de suas próprias

ações; (v) promove a consciência de que viver em uma República não implica apenas desfrutar direitos, mas também compreende responsabilidades cívicas; e (vi) promove a consciência pelo valor dos direitos individuais e sociais.

Os benefícios da garantia do direito à educação atingem a sociedade civil, como um todo. Isso porque o exercício da cidadania não é apenas uma conquista individual, “mas medida de interesse público e condição de funcionamento da sociedade estatal” (RANIERI, 2013b, p. 79). Da mesma forma, os prejuízos do abandono escolar são sofridos não apenas pelo aluno ou sua família, mas por toda coletividade.

Nesse sentido:

se não houver um combate à evasão escolar, se não for prestado ensino de qualidade, se não for trabalhada e garantida a permanência da criança e do adolescente em sala de aula, o contingente disposto a continuar sua formação profissional será diminuto e o prejuízo para o desenvolvimento econômico e social da nação imenso (AMIN, 2018, [n.p.]).

Para a concretização do direito à educação, a CF também prevê, ao longo de seu artigo 206, os princípios que devem embasar o ensino, os quais são diretamente aplicáveis e plenamente eficazes (SARLET, 2014), estabelecendo as diretrizes a serem obrigatoriamente observadas na prestação estatal. Dentre os princípios, logo no primeiro inciso do artigo 206, está a garantia da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”,¹ que corresponde ao dever específico de ser promovida a equidade, dando as mesmas oportunidades a todos estudantes. Essa norma “seguramente apresenta também uma dimensão impositiva de condutas ativas por parte do Estado, da sociedade e da família” (SARLET, 2014, [n.p.]).

Assim, para proporcionar o alcance dos objetivos constitucionais da educação previstos no artigo 205, é necessário que haja não só o acesso de todos os estudantes à escola, mas também que seja assegurada a sua permanência, garantindo-lhes a frequência com sucesso até o término do ensino básico obrigatório, pois só assim será oportunizado o pleno desenvolvimento da aprendizagem. Conforme afirma o estudo elaborado pelo Instituto Unibanco, Insper, Instituto Ayrton Senna e Brava:

o direito à educação deve ser interpretado como o direito ao pleno desenvolvimento, em contrapartida a meramente o direito de acesso a uma vaga em uma escola qualquer. Essa diferenciação é muitas vezes sintetizada afirmando-se que o direito à educação não pode ficar restrito ao

¹ Esse mesmo princípio está previsto também no artigo 53, inciso I, ECA, no artigo 206, inciso I, CF e artigo 3º, inciso I, LDB.

acesso à escola, mas deve garantir o desenvolvimento e o aprendizado (2017, p. 7).

Portanto, enfatizamos que deve haver uma intervenção estatal, por meio de políticas públicas, para a garantia não só da igualdade de acesso, mas também da igualdade de permanência de todos os seus estudantes, para que sejam superadas eventuais circunstâncias e obstáculos que impedem a frequência escolar. Isso porque “a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta” (MALISKA, 2018). Logo, para a realização do direito à educação, providências e instrumentos estatais precisam ser adotados.

Recorda-se que, como será desenvolvido ao longo desta pesquisa, em relação a alguns alunos, ainda há maior risco de abandono escolar, embora existam vagas disponíveis. Infelizmente, tais alunos coincidem com aqueles que já eram historicamente excluídos do acesso, que vivem em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, o que demanda atuação estatal para superação das desigualdades.

O Supremo Tribunal Federal – STF já decidiu, no julgamento do Recurso Extraordinário 594.018-AgR, em 23 de junho de 2009 (DJe, 7 de agosto de 2009), relatado pelo então Ministro Eros Grau, que é dever do Estado propiciar meios para o exercício do direito à educação, sendo que “a omissão da administração importa afronta à Constituição”. Assim, é imprescindível para a garantia plena do direito à educação que providências sejam efetivamente adotadas para que haja êxito na trajetória escolar de todos os alunos.

Observa-se que a própria CF, conforme o seu artigo 208, § 1º, reconhece que o exercício do direito à educação é um direito público subjetivo, permitindo-se, assim, que seja pleiteada a sua concretização, ainda que judicialmente. RANIERI (2013b, p. 77) explica que “direito subjetivo é direito de exigir; é um conceito técnico-jurídico que exprime a faculdade de ação reconhecida aos titulares do direito para realização de interesses que lhes são próprios, e que deriva diretamente da norma constitucional”. Assim, o mencionado tratamento constitucional faculta:

ao indivíduo, aos grupos ou categorias, às associações, entidades de classe, organizações sindicais ou entes estatais personalizados, como é o caso do Ministério Público, demandar a garantia ou tutela do interesse individual, coletivo ou público, por intermédio dos mecanismos previstos na própria Constituição Federal, como a ação civil pública, mandado de segurança, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, dentre outros (RANIERI, 2009a, p. 44-45)

Ocorre que inexistente faculdade para o exercício do direito à educação em relação às crianças e adolescentes dos quatro aos 17 anos – a educação básica é obrigatória nesta faixa etária (artigo 208, inciso I, CF). Daí origina-se também o dever dos pais, matricularem seus filhos (artigo 6º, LDB) e zelarem pela sua frequência escolar (artigo 208, § 3º, CF).

Em razão disso, diferentemente da falta de acesso – em que as famílias buscam judicialmente uma vaga escolar que não foi disponibilizada –, no que tange à permanência, dificilmente será exigida alguma providência (ou auxílio) estatal por provocação dos próprios representantes do aluno, quando estiverem enfrentando situações, ainda que involuntárias, que inviabilizam a frequência escolar dos filhos, diante do receio de receberem represálias. Esse contexto torna ainda mais relevante a atuação estatal para a concretização do direito à educação, principalmente nos casos de aparente falta de demanda espontânea.

Como teremos oportunidade de aprofundar nesta dissertação, os motivos para a não frequência ou abandono escolar vão além da mera negligência ou voluntariedade dos pais dos alunos, não podendo as providências estatais se restringirem à aplicação de sanções. Ao contrário, é imprescindível a elaboração e implementação de políticas públicas que contribuam para a superação das circunstâncias que impedem a manutenção dos alunos na escola.

Desde já, é importante conceituarmos alguns termos que estão presentes em todo o texto desta pesquisa. A *permanência escolar* é alcançada pela manutenção da frequência dos alunos que ingressaram no sistema de ensino até a conclusão ao menos do ensino básico obrigatório. Quando o aluno deixa de frequentar as aulas, ele se afasta da escola, tornando-se *infrequente* (ou *não-frequente*) – o que pode culminar no *abandono escolar*, o que é diferente tecnicamente da *evasão escolar*:

A evasão ocorre quando o aluno que foi à escola em um dado ano deixa de se matricular no início do ano letivo seguinte; já o abandono ocorre quando um aluno que se matriculou no início do ano deixa de frequentar a escola a partir de um dado momento durante o ano letivo (BRAVA *et al.*, 2017, p. 12).

Ou seja, na evasão, o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema, enquanto, no abandono, pode ainda haver a matrícula no ano seguinte (INEP, 1998).² Logo, um abandono pode culminar em evasão, se não houver o retorno no início do próximo ano letivo.

² Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/informe-estatistico-do-mec-revela-melhoria-do-rendimento-escolar/21206>. Acesso em: 19 de set. de 2021.

Outra situação que não se enquadra nem em abandono ou evasão escolar, mas igualmente prejudicial ao aluno, é a do matriculado que continua frequentando as aulas, porém, no decorrer do ano letivo, sua frequência é irregular e atinge quantidade de faltas superior aos 25% permitidos legalmente (artigo 24, inciso VI, LDB), sendo, então, reprovado. Essas reprovações podem gerar a *distorção idade-série* (ou *defasagem idade-série*), que ocorre nas hipóteses de o aluno estar com dois ou mais anos de atraso escolar (UNICEF, 2018). Essa situação, além de prejudicar o aprendizado, inviabiliza a realização dos estudos na idade considerada apropriada, o que também poderá resultar em abandono ou evasão.

Outro termo utilizado é o *engajamento escolar*, que significa “o grau de envolvimento do estudante em atividades escolares (Reeve, 2012), isto é, o grau em que o estudante está comprometido com a execução e participa ativamente das atividades escolares (Fredricks, Blumenfeld, & Paris, 2004)” (SILVEIRA; JUSTI, 2018, [n.p.]). Se o grau de engajamento for baixo, temos o *desengajamento escolar*, que também pode levar ao abandono e evasão.

Já o *fracasso escolar* é a não conclusão com sucesso das etapas do ensino básico obrigatório, seja por abandono, evasão ou reprovações decorrentes de dificuldades de aprendizagem (RODRÍGUEZ, 2020, [n.p.]).

Assim, no fracasso escolar são incluídas as pessoas que têm um baixo desempenho acadêmico e não adquirem um conjunto de conhecimentos mínimos, as pessoas que abandonam a escolaridade obrigatória antes de obter o título correspondente, as pessoas que terminam a escolaridade obrigatória sem conseguir o título correspondente e as pessoas que na idade adulta sofrem consequências sociais e trabalhistas por não terem conseguido uma preparação acadêmica correta” (RODRÍGUEZ, 2020, [n.p.]).

Por fim, conceitua-se a estratégia da *busca ativa*. Esta estratégia é originalmente prevista na vigilância epidemiológica e sanitária da área da saúde, correspondendo ao ato de “ir à procura de indivíduos com o fim de uma identificação sintomática, principalmente das doenças e agravos de notificação compulsória” (LEMKE; SILVA, 2010, [n.p.]). Na assistência social “significa levar o Estado ao indivíduo que não usufrui de determinados serviços públicos e/ou vive fora de qualquer rede de proteção e promoção social. Dessa forma, superando a atuação pautada exclusivamente na demanda espontânea” (REIS, 2019, [n.p.]).

Portanto, busca ativa, na área da educação, é o esforço realizado para encontrar crianças e adolescentes que estejam em risco de evasão ou fora da escola (ABE, 2021). Em

outras palavras, é uma atuação ativa, principalmente por agentes estatais, para localizar e proporcionar a frequência de todos em idade escolar, quando não houver demanda espontânea.

Mesmo com a expressa previsão constitucional do direito à permanência escolar, nem todos os sistemas de ensino tem atuado e implementado políticas e programas para sua garantia, conforme apontado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

Existem no Brasil diversas políticas e programas, desenvolvidos por diferentes esferas do poder público, que têm como objetivo combater os obstáculos à permanência das crianças e dos adolescentes brasileiros na escola e garantir seu aprendizado. No entanto, de acordo com a consulta realizada com os dirigentes municipais de todo o país, diversos programas de combate à exclusão escolar não chegam aos municípios, apesar de sua importância (2014, p. 102).

Destarte, o objetivo da presente pesquisa é analisar e contribuir para o aprimoramento da atuação estatal nas situações que prejudicam a permanência escolar das crianças e dos adolescentes. Partimos da hipótese de que, ainda que haja a garantia constitucional, não existem diretrizes normativas suficientes para a estruturação de uma política pública eficaz na solução do problema, dificultando a sua implementação pelos sistemas de ensino. Como veremos, as previsões normativas são esparsas, sem clareza e definição das atribuições estatais, bem como priorizam a culpabilização dos pais.

Os métodos utilizados foram a pesquisa bibliográfica, com revisão das principais obras relacionadas à temática, e a pesquisa documental, em que foram estudados os dispositivos normativos sobre assunto – não só a legislação e planos decenais, mas também as normas específicas da área da educação e da assistência social, tudo com finalidade descritiva e analítica.

No primeiro capítulo, apreciaremos os fundamentos das políticas públicas em geral, para que sejam compreendidos os seus aspectos teóricos mais relevantes, pela perspectiva jurídica. Assim, abordaremos sobre sua conceituação, ciclo, intersetorialidade e metodologias de análise, como o quadro de referência e o quadro de problemas, a fim de subsidiar a análise e contribuição que se pretende fazer para a institucionalização da política pública que será estudada.

No segundo capítulo, será analisada especificamente a política pública para a garantia da permanência escolar, com base nos elementos teóricos apresentados no capítulo anterior. Destaca-se que, nos limites desta pesquisa, não foi possível organizar todas as

informações dos métodos estudados, havendo apenas o aprofundamento dos elementos considerados mais relevantes para as críticas e propostas que serão feitas. Porém, espera-se despertar o interesse da comunidade científica, para que pesquisas futuras complementem e aprofundem os elementos das metodologias. Assim, neste capítulo, será feito o levantamento da situação da evasão e abandono escolar no Brasil, incluindo a apreciação das suas causas e circunstâncias, bem como do tratamento jurídico atual para a solução desses problemas, por meio do estudo da base normativa e dos principais desdobramentos da política pública.

Aqui é importante pontuar de antemão, até como marco temporal, que os dados apresentados são referentes ao período anterior ao início da pandemia de Covid-19.³ A situação atual pode ter sido agravada pela suspensão das aulas presenciais e aplicação do ensino remoto por um longo período – o que demandará pesquisas, sistematização e levantamento da nova realidade encarada pelos sistemas do ensino com relação à frequência e participação escolar dos alunos. Contudo, a necessidade de haver uma atuação estatal não será modificada, só reforçando a importância da implementação de uma política pública eficaz.

Por fim, após a análise crítica da situação atual da política pública, no terceiro e último capítulo, por prescindir de uma atuação intersetorial, analisaremos as dificuldades para o envolvimento do setor da educação. Paralelamente, partindo do exemplo de duas políticas públicas intersetoriais, em acréscimo ao que foi apreciado nos demais capítulos, faremos algumas propostas para a institucionalização da política pública, inclusive com a indicação de um programa modelo.

Observa-se que não se pretende desenhar e formular a política pública aqui discutida, até por ser atividade de grande complexidade, como veremos, que demanda colaboração multidisciplinar de especialistas e profissionais que atuam com a matéria. A pretensão é, dentro das possibilidades da abordagem jurídica, contribuir para que o Estado cumpra melhor sua atribuição constitucional na garantia da permanência escolar.

³ Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde declarou que a disseminação comunitária da COVID-19 em todos os Continentes a caracteriza como pandemia. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/03/oms-classifica-coronavirus-como-pandemia>>. Acesso em: 19 de set. de 2021.

1. FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como base teórica no intuito de subsidiar a análise da política pública de garantia da permanência escolar, estudaremos neste capítulo alguns aspectos principais relacionados às políticas públicas em geral. Inicialmente, abordaremos sobre a contribuição do direito para as políticas públicas, incluindo a teoria funcionalista de BOBBIO (2007), que tratou dos instrumentos à disposição do direito para o alcance da transformação social objetivada pela nova conjuntura de um Estado Social. Em sequência, estudaremos o conceito das políticas públicas, o seu ciclo de formação, importante método para o entendimento das fases da realização de uma política pública, os aspectos teóricos da implementação da intersectorialidade e, por fim, os métodos de abordagem do Direito e políticas públicas.

1.1. Contribuição do direito

O campo de análise das políticas públicas é multidisciplinar, conforme MARQUES; FARIA (2013) destacaram. Assim, verificar qual é o papel do direito nas políticas públicas é complexo, tendo em vista que não raro podemos ultrapassar o limite e ingressar na especialidade do conhecimento de outras disciplinas, deixando de efetivamente contribuir com aquilo que está ao nosso alcance para o aumento da eficácia das ações governamentais na solução dos problemas sociais.

Apesar de não ser possível definir uma origem única de formação das práticas do que hoje conhecemos como políticas públicas, há o entendimento de que estas surgiram com o Estado Social, caracterizado pelo forte intervencionismo e dirigismo estatal⁴ (CAMPELO; BENINE, 2013). Por isso, XIMENES aponta que “o que caracteriza o modelo jurídico do Estado Social Democrático de direito é a crescente presença de normas definidoras de políticas públicas e de comandos de realização direta” (XIMENES, 2014, p. 87). Como bem define BUCCI (2006, p. 14), a política pública “consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina

⁴A pesquisa sobre a vertente das políticas públicas dentro da ciência política começou a se instituir nos Estados Unidos, no início dos anos 40. Na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com a temática tomou força no início dos anos 70, com a ascensão da socialdemocracia e o aumento do planejamento e das políticas setoriais. No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são mais recentes. (FREY, 2000, *apud*, CAMPELO; BENINE, 2013).

do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”.

Em decorrência do intervencionismo do Estado Social:

o direito tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas. As expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo direito. [...] [É] sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Trata-se, assim, da comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), delimitada pelo regramento pertinente. (BUCCI, 2006, p. 37).

Dessa forma, em razão do princípio constitucional da legalidade da Administração Pública, o direito é o propulsor da atuação estatal enquanto também estabelece os seus limites. Logo, o direito tem essa relevante função de viabilizar a realização das políticas públicas pelo Estado, por meio da juridificação, cristalizando as decisões políticas e materializando os interesses e negociações que foram politicamente definidos. Assim:

enquanto à política cabe a definição dos interesses hegemônicos que se sobrepõem em cada contexto, além da negociação dos tempos de implementação e das expectativas quanto aos resultados; ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esses propósitos, por diferentes métodos de juridificação (XIMENES, 2014, p. 88).

Nesse mesmo sentido, BUCCI aponta que:

à política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos. Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito, transformando-o em leis, normas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza seu plano de ação. Até porque, nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal. A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade, o que implica que passe a ser reconhecidos pelo direito – e gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública (BUCCI, 2006, p. 37).

Por fim, destaca-se quatro funções principais do direito em relação às políticas públicas, apresentadas por COUTINHO (2013): i) direito como objetivo; ii) direito como vocalizador de demandas; iii) direito como ferramenta e iv) direito como arranjo institucional.

Portanto, fica evidente que o direito tem função relevante para a constituição da própria política pública, razão pela qual é fundamental a análise desta pelo enfoque jurídico. Contudo, para que possa haver efetiva contribuição científica e o pesquisador do direito não se perca na multidisciplinariedade, BUCCI (2006 e 2019) destaca a importância de ser observado um método jurídico-institucional, ou seja, que valorize o aspecto institucional das políticas públicas, como aprofundaremos no final deste capítulo. Dessa forma, BUCCI (2015) faz referência ao entendimento de Ellen Immergurt, quando trata do novo institucionalismo, onde:

[p]ara o institucionalismo, o comportamento ocorre no contexto de instituições e só nele pode ser compreendido. Instituições são mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas em decisões coletivas. Esses mecanismos de agregação são procedimentos e regras que, na verdade, não somam, mas remodelam os interesses. Dessa forma, criam um viés decisório (BUCCI, 2015, p. 8).

Destarte, o objetivo da análise do direito nas políticas públicas é compreender a estruturação jurídica dos programas de ação governamental em seu contexto político-institucional, tendo em vista o elemento jurídico ser importante para os arranjos institucionais em que os atores sociais atuam para o planejamento e realização das políticas públicas (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1155). Dessa forma, esta abordagem:

procura colocar o Direito como elemento fundamental para a análise de políticas públicas, conferindo destaque às normas que estruturam as instituições, que estabelecem os procedimentos e determinam as competências dos agentes envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação dos programas de ação governamental. [...] A abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) incorpora os juristas ao campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas, na medida em que seu viés analítico se volta para a base normativa que determina os procedimentos e rotinas que conformam a ação governamental. Essa abordagem permite ao pesquisador compreender o papel do componente jurídico na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais que organizam a ação governamental em função de objetivos politicamente determinados (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1145).

Em suma, o direito pode contribuir principalmente para a estruturação e institucionalização da política pública, por meio da formalização normativa das decisões políticas que foram tomadas, seja em dispositivos da CF, leis ou outras normativas, organizando sistematicamente a atuação governamental, ao orientar o comportamento dos agentes na concretização da solução da situação problema e efetivamente garantir os direitos sociais previstos.

1.1.1. A positivação constitucional dos direitos sociais no Brasil

No Brasil, a CF consagra o Estado Social e Democrático de Direito, prevendo, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais (artigo 3º, inciso III, CF). Assim, para o alcance do referido objetivo, há a previsão da garantia não só da igualdade formal perante a lei (artigo 5º, CF), mas de uma amplitude de direitos sociais (artigo 6º, CF), que serão prestados pelo Estado.

Os direitos sociais podem ser considerados, portanto, direitos-meio, cuja principal função é garantir o gozo dos direitos individuais de primeira geração (BUCCI, 2006, p. 3) – a fim de atingir a igualdade material. Nesse aspecto, destaca-se a importância do direito à educação, que é um direito social indispensável para o exercício e desenvolvimento dos demais direitos (RANIERI, 2009), permitindo que adultos e crianças marginalizados sejam integrados socialmente, cujo efeito beneficia tanto o indivíduo como a coletividade (RANIERI, 2013b).

De modo geral, os direitos sociais dependem de opções políticas do legislador ou do administrador público e da conformação dos direitos a prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente. Em outras palavras, sendo direitos para o alcance da igualdade material, supõe-se a criação e a efetivação de condições que não são nem inerentes à pessoa nem preexistentes ao Estado (RANIERI, 2013b, p. 86).

Na passagem para o Estado Social, a preocupação com a valorização dos direitos sociais foi crucial para a transformação das funções do próprio Estado.

Em verdade, mais do que os processos de redemocratização, os movimentos populares pelos direitos sociais modificaram profundamente o sentido e a direção dos direitos humanos e das funções do Estado, embora a tradição liberal não tenha sido dissolvida. O pano de fundo é a passagem do individualismo para uma visão social ampliada do homem como pessoa, cidadão e trabalhador, e de suas correlatas demandas por prestações estatais, o que supõe escolha de prioridades pelo governo (RANIERI, 2018, p. 138-139).

Destaca-se, portanto, a inovação que os direitos sociais representam para o paradigma jurídico do Estado liberal (BUCCI, 2006, p. 2), tendo em vista a relevância da intervenção estatal para a efetivação de tais direitos. Conforme prevê COMPARATO (1998, p. 43):

é, obviamente, com o Estado Social de direito que a reorganização da atividade estatal, em função de finalidades coletivas, torna-se indispensável. A atribuição prioritária dos Poderes Públicos torna-se, nesse Estado, a progressiva constituição de condições básicas para o alcance da igualdade social entre todos os grupos, classes e regiões do país.

Aliás, DUARTE (2013, p. 16) também reforça a importância da ação dos poderes públicos na realização dos “objetivos coletivos transformados em princípios e regras juridicamente vinculantes”. Nesse sentido, a mencionada autora aponta que há:

forte preocupação com uma adequada e justa distribuição e redistribuição dos bens socialmente produzidos, com a meta de redução das desigualdades e realização da justiça social. O Estado assume a tarefa de proporcionar prestações necessárias e serviços públicos adequados para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, por meio da realização e fins materiais (DUARTE, 2013, p. 16-17).

A concretização dos direitos sociais se apresentou como um problema para a teoria do direito que era fundamentada apenas no Estado abstencionista. Assim, BUCCI (2006) recorda a:

profunda transformação que se operou no universo jurídico do século XX, desde que as Constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, dispondo especificamente sobre os direitos sociais. Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais (BUCCI, 2006, p. 2).

Contudo, mesmo que a positivação constitucional dos direitos sociais tenha significado importante avanço na garantia de direitos fundamentais, cujas normas têm aplicação imediata (artigo 5º, §1º, CF), ainda são observadas dificuldades em assegurar a sua exequibilidade, justamente por demandarem uma atividade estatal. Nesse aspecto, BUCCI (2006) aponta que a previsão de serem direitos de “realização progressiva”, conforme o Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais de 1996 da ONU⁵, indica serem direitos enfraquecidos, não havendo segurança quanto à obrigatoriedade ao seu exercício imediato pelos Estados. Conforme esta mesma autora enfatiza, de nada adianta a previsão dos direitos sociais se estiverem desacompanhados de meios de garantia da sua realização.

Isso porque, especialmente nas sociedades com menor tradição de garantia de liberdades e mais atrasadas do ponto de vista das condições econômicas e sociais de seu povo, a introdução dos direitos sociais só faz sentido, do ponto de vista normativo, se estiver associada a um conjunto de garantias

⁵ Artigo 2º. 1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. (grifos nossos, Decreto nº 591/1992, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o referido pacto internacional).

equivalente ao que permitiu que os direitos individuais se transformassem em pilar e referencial político e jurídico dos Estados democráticos modernos. (BUCCI, 2006, p. 7).

E se o próprio texto constitucional não instituiu as tarefas de realização dos mencionados direitos, caberá ao legislador infraconstitucional essa função (BUCCI, 2006, p. 9).

Assim, enquanto não editada a legislação ordinária de Direito Administrativo ou não realizadas as ações que darão concretude aos direitos sociais, estes nem se consolidam nem se realizam como direitos subjetivos plenos, o que enfraquece a possibilidade de serem demandados em juízo para a tutela do bem protegido. Diferem, portanto, das liberdades públicas, cuja consolidação como direito subjetivos decorre diretamente do texto constitucional, que não dependem de complementações ancilares (RANIERI, 2013b, p. 86).

Existem diferenças de entendimento acerca da obrigatoriedade estatal na prestação dos direitos sociais, o que ganha especial relevo no contexto brasileiro:

De um lado porque a Constituição brasileira de 1988 foi carregada com os direitos compreendidos na tarefa de redemocratização do país e sobrecarregada com aspirações relativas à superação da profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história. O desafio da democratização brasileira é inseparável da equalização de oportunidades sociais e da eliminação da situação de subumanidade em que se encontra quase um terço da sua população. [...] Por essa razão, seria absolutamente frustrante, do ponto de vista político, aceitar a inexequibilidade dos direitos sociais. Do ponto de vista jurídico, isso representaria tornar inócuo o qualificativo de ‘Estado social de direito’ afirmado no art. 1º da Constituição (BUCCI, 2006, p. 10).

Como pontua RANIERI (2013b), por dependerem de legislação ordinária ou da realização de ações que as concretize, pela doutrina tradicional, as normas consagradoras de direitos sociais são denominadas:

“normas programáticas”, “normas de eficácia limitada” (José Afonso da Silva), “direitos sociais de prestação positiva” (Vital Moreira E j.J. Gomes Canotilho), “direitos a prestações em sentido estrito” (R. Alexy) ou, simplesmente, “pretensões jurídicas” (Vieira de Andrade) (RANIERI, 2013b, p. 86).

De qualquer forma, tais normas possuem caráter vinculativo, conforme destacado por SILVA (1993), com o qual convergimos, tendo em vista que “o fato de dependerem de providências institucionais não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos” (SILVA, 1993, p. 19). Nesse sentido, é também o entendimento de CANOTILHO:

Por conseguinte, todas as normas que reconhecem os direitos sociais, ainda quando sejam programáticas, vinculam os órgãos estatais, de tal sorte que o “poder legislativo não pode emanar leis contra estes direitos e, por outro lado, está vinculado à adoção das medidas necessárias à sua concretização; ao poder judiciário está vedado, seja através de elementos processuais, seja nas próprias decisões judiciais, prejudicar a consistência de tais direitos; ao poder executivo impõe-se, tal como ao legislador, actuar de forma a proteger e impulsionar a realização concretos mesmos direitos. (CANOTILHO, p. 184 *apud* SILVA, 1993, p. 20).

No que tange ao direito à educação, ressalta-se a observação feita por RANIERI (2013b), no sentido de que, mesmo tendo sido incluído no rol dos direitos sociais (artigo 6º, CF) e ser majoritariamente composto por ações estatais que garantem sua realização:

mereceu tratamento excepcional, não enquadrado pela moldura teórica típica dos direitos sociais pelas seguintes razões [...]: a) seu regime jurídico se extrai direta e principalmente do texto constitucional [...]; b) apresenta intensa determinação de conteúdo e densidade de proteção (RANIERI, 2013b, p. 87).

A referida autora destaca que tanto as normas programáticas como as normas de organização previstas na CF, em relação ao direito à educação:

têm como mandamento comum a proibição do *non facere*. Logo, o que protegem é a realização das ações ali determinadas. Desse ponto de vista, todas, nos dois grupos, *para serem eficazes, dependem de ação estatal comissiva independentemente de complementação legislativa ou não* (RANIERI, 2013b, p. 89).

Portanto, é pacífica na doutrina e jurisprudência a possibilidade de apreciação em juízo da violação ao direito à educação, por se enquadrar no mínimo existencial, possuindo justiciabilidade imediata.

A doutrina vem reconhecendo que qualquer tipo de ação [...] pode ser empregada para provocar o Judiciário a exercer controle e eventual intervenção em políticas públicas determinadas pela Constituição, como é o caso da efetivação do direito à Educação pelo Estado (RANIERI, 2013b, p. 90).

Assim:

as dificuldades de efetivação do direito à Educação, como problema do direito positivo, não derivam da força jurídica de suas normas definidoras, mas de sua eficácia e aplicabilidade como normas que dependem de complementos, quer porque dependem de reserva econômica possível, quer porque impõem uma proibição de omissão que nem sempre resulta nos resultados esperados (v.g. garantia de vagas em creches, CF, art. 208, IV), por razões de discricionariedade estatal (RANIERI, 2013b, p. 90).

Desse modo, defendemos a obrigatoriedade e exequibilidade dos direitos sociais, especialmente o direito à educação, que devem ser prestados pelo Estado. Destaca-se, assim,

a importância do estudo das políticas públicas, porque será por meio da elaboração e implementação destas que o poder público se organizará para cumprir os objetivos do Estado Social e concretizar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Abordaremos na sequência sobre a eficácia dos instrumentos à disposição do Direito no alcance da transformação social objetivada pelo Estado Social.

1.1.2. Teoria funcionalista do direito

A conjuntura do aumento das funções do Estado e conseqüente transformação das funções do Direito, na passagem do Estado Liberal para o Social, impulsionou a contribuição de BOBBIO (2007) à teoria geral do direito, por focar sua análise na função do direito, complementando a apreciação estritamente estrutural evidenciada na teoria pura de Hans Kelsen (positivismo jurídico).

BOBBIO (2007) ressalta a importância das contribuições de análise estrutural, contudo, pontua que o direito não é um sistema fechado e independente, devendo ser considerado também todo o sistema social – dado que o direito é mais um subsistema que está ao lado de outros, como o econômico, cultural e o político, sendo que “aquilo que o distingue dos outros subsistemas, junto aos quais constitui o sistema social em seu todo, é a função” (BOBBIO, 2007, p. XIII).

Dessa forma, BOBBIO não rejeitava a visão estrutural, mas propunha a sua complementação, ao acrescentar a função, ou seja, a finalidade do direito, também como elemento essencial. Esse novo enfoque estende seu olhar para problemas que eram até desconhecidos pelas teorias de análise estrutural, mas objetos de apreciação apenas no campo da sociologia do direito.

Antes de prosseguirmos, é importante ressaltar que esta teoria de BOBBIO não foi uma unanimidade, recebendo algumas críticas, uma delas por entenderem que o autor deixa de conceituar bem o termo “função” e assim aponta uma pluralidade de definições para as funções do direito. Por isso, segundo TREVES (2004, p. 311), BOBBIO expõe que a análise funcional do direito ainda está por ocorrer. FERRARI (1987, *apud* TREVES, 2004) propõe solucionar esse problema da análise funcional de Bobbio, afirmando que:

“entre as numerosas funções atribuídas ao direito em geral por diversos autores que afrontaram *ex professo* assunto, existem três que são lembradas frequentemente” e apresentam o caráter mais geral e logicamente compreensivo de todas: a função da orientação social, a do tratamento dos conflitos declarados e a da legitimação do poder (TREVES, 2004, p. 312).

1.1.2.1. Funções do direito

Para BOBBIO, há estreita correlação entre o Estado moderno e o direito, vez que esse é um instrumento do poder estatal, diante da assunção do monopólio da produção jurídica pelo Estado (BOBBIO, 2007, p. 87). Logo, a análise da função do direito corresponde à análise da própria função estatal.

A análise funcional, destaca BOBBIO (2007), ao alertar para as suas dificuldades, foi se concentrando principalmente em duas ordens de questões acerca da função do direito: i) se é repressiva ou promocional, considerando o direito como meio de condicionar comportamentos; ii) se é de conservação (estabilização) ou de inovação (função revolucionária do direito), considerando o direito como meio de transformação social.

Quanto à primeira ordem de questões, ou seja, a análise dos instrumentos utilizados pelo direito para o exercício da sua função de direcionar comportamentos de um determinado grupo social, tal pode ser considerada como a função primária do direito, mas não exclusiva, como bem recorda Bobbio (2007). Assim, deve ser questionado se o direito se apresenta como um meio repressivo ou promocional para condicionar os comportamentos.

Tradicionalmente, como bem destacado por Bobbio (2007), ao direito sempre foi atribuída uma função repressiva para atingir o mencionado fim, tanto que, quando essa passou a ser modificada paralelamente à transformação do Estado, chegou-se a cogitar a perda da própria função do direito. Uma das tendências das sociedades tecnicamente avançadas que suscitaram essa reflexão foi o “aumento dos meios de prevenção social em relação aos meios tradicionais de repressão” (BOBBIO, 2007, p. 89).

Sobre esta tendência, é importante ressaltar que hoje a importância e as vantagens da atuação preventiva já são bastante conhecidas. Porém, antigamente, a prevenção não era considerada como uma finalidade do direito.

Fazendo um comparativo com a medicina, Bobbio (2007) aponta que o direito não tinha a função de “prevenir doenças sociais”, mas sim de as tratar apenas quando já haviam surgido. Tanto que as funções mais frequentemente atribuídas ao direito eram “a repressão dos comportamentos desviantes (direito penal) e a resolução dos conflitos de interesse (direito civil)”, consideradas como “funções terapêuticas” e não preventivas (BOBBIO, 2007, p. 90). Assim, o referido autor explica que:

[n]o limite (entenda-se que se trata de um limite ideal, que serve apenas para indicar tendência), uma sociedade em que a ciência médica tenha desenvolvido todas as suas potencialidades na remoção das causas das

doenças é uma sociedade sem hospitais, assim como uma sociedade em que as ciências sociais, da psicologia à pedagogia, tenham conseguido remover as causas dos conflitos seria uma sociedade sem prisões. Ao longo dessa tendência [...], o direito perderia a função que sempre lhe foi atribuída como caracterizadora: a função repressiva (BOBBIO, 2007, p. 90).

Nesse aspecto, destaca-se a importância das ciências sociais para viabilizar essa atuação preventiva, que não era considerada na visão tradicional da teoria pura do direito. BOBBIO denomina esta atuação preventiva de controle antecipado, que é o:

deslocamento da reação social do momento subsequente para o momento precedente ao comportamento ou evento não desejado. [...] Em outras palavras: da repressão à prevenção. Não que o direito não tenha, mesmo na sua predominante função repressiva, também uma função preventiva, como bem sabem os juristas, devido ao valor intimidativo, e não apenas punitivo, da sanção. Contudo, quando falo aqui de um provável deslocamento da repressão à prevenção da política social das sociedades tecnologicamente avançadas, refiro-me a um fenômeno muitíssimo mais complexo e relevante, isto é, à tendência de utilizar os conhecimentos cada vez mais adequados que as ciências sociais estão à altura de nos fornecer sobre as motivações do comportamento desviante e sobre as condições que o tornam possível com o objetivo não de recorrer às reparações quando ele já houver sido praticado, mas de impedir que ocorra (BOBBIO, 2007, p. 36, grifos nossos).

São evidentes as vantagens da atuação preventiva, inclusive econômicas, tal qual ocorre com a medicina preventiva, tendo em vista que muito melhor evitar que a doença se instale ao invés de ter que curá-la (BOBBIO, 2007). O mesmo raciocínio deve ser dado para o comportamento desviante, que é considerado como uma doença social. “Por que disponibilizar um gigantesco aparato para antes individualizar, depois julgar e, finalmente, punir um comportamento desviante, quando se pode modificar as condições sociais de modo a influir nas próprias causas que o determinam?” (BOBBIO, 2007, p. 36).

Subsumindo a análise para o objeto desta pesquisa, o raciocínio de BOBBIO se apresenta bastante pertinente, pois fica claro que melhor será evitar que o aluno deixe de frequentar a escola do que tomar providências para ele retornar após já ter ocorrido o completo rompimento do vínculo, ou seja, após a configuração do abandono ou da evasão escolar. Dessa forma, muito mais eficaz será atuar quando o jovem já apresente sinais de

desengajamento ou nas hipóteses em que o contexto social do aluno indique risco de potencial evasão.⁶

Ademais, com base também na conclusão de BOBBIO acima, consideramos imprescindível a utilização das ciências sociais para a compreensão das causas principais que levam à evasão e abandono escolar, com o objetivo de tratá-las previamente e evitar a sua ocorrência. Logo, muito importante será essa contribuição multidisciplinar para a realização do diagnóstico, formulação e implementação das políticas públicas. Porém, como veremos no próximo capítulo, o levantamento e análise das causas da evasão ainda é um processo muito incipiente no país, que demanda urgente sistematização para melhor alcance da solução do problema.

Quanto à segunda ordem de questões, ou seja, se há o objetivo de conservação ou inovação, BOBBIO reforça que o direito tem relação com a mudança social, já que sua função não é apenas de manutenção da ordem constituída, mas também de transformação. Porém, o referido autor questiona: o direito é o instrumento adequado para transformar a sociedade? (BOBBIO, 2007).

Observa-se que o maior potencial de mudança social do direito dependerá das providências concretas adotadas por meio dos remédios disponíveis, os quais poderão desempenhar uma função promocional ou repressiva (BOBBIO, 2007, p. 109). Ou seja, dependendo da eficácia dos instrumentos utilizados pelo direito para alcançar ou reprimir determinada conduta social, será possível vislumbrar eventual sucesso ou insucesso no seu objetivo. Por isso, é tão importante essa análise, a fim de evitar que o direito se torne inútil para o que se pretende com ele, permitindo descobrir seus limites e quais meios disponíveis são os mais eficazes no alcance da transformação social pretendida.

Nessa linha, pela função repressiva tradicional do direito e os instrumentos até então utilizados, Bobbio lembra que:

o que o direito consegue obter em relação tanto à conservação quanto à mudança é obtido por meio do bom funcionamento do aparato coativo. Todavia, apoiando-se na força, o direito contribui para perpetuar um tipo de sociedade fundado sobre relações de força: é a mais perfeita imagem da violência das instituições ou da violência institucionalizada, isto é, de uma

⁶ É importante lembrar que a necessidade de uma atuação preventiva é que motiva a previsão legal da comunicação ao Conselho Tutelar pelos dirigentes escolares, quando, na análise da frequência do aluno, ele já houver atingido 30% da quantidade de faltas permitidas para a conclusão do ano letivo (artigo 12, inciso VIII, Lei nº 9.394/1996). Sobre esse dispositivo será melhor exposto quando da apreciação da base normativa da política pública em análise, porém, desde já, adianta-se que as providências ao alcance do Conselho Tutelar podem não ser tão eficazes e, inclusive, muitas vezes, assumem um caráter meramente repressivo, ao invés de preventivo.

violência cuja justificativa está em apresentar-se como única resposta adequada à violência subversiva (mas a violência subversiva é sempre injusta?) (BOBBIO, 2007, p. 94).

No nosso ordenamento jurídico, “a Constituição Federal de 1988 exige do Estado a responsabilidade pela transformação social, sendo pressuposto dessa função a articulação e a qualificação do interesse público e do interesse individual, na linha de princípio do Estado Social” (RANIERI, 2009a, p. 58). Logo, importante apreciarmos se os instrumentos que são aqui utilizados pelo Direito têm contribuído para o alcance dessa função transformadora, como faremos em relação à política pública objeto desta pesquisa.

1.1.2.2. Função promocional

Para cumprimento da função tradicional do direito de conservação da ordem, os instrumentos do Estado na regulação de comportamento sempre foram as sanções negativas, que, como Bobbio exemplifica, são as penas, multas, reparações e ressarcimento de danos. Ocorre que as mencionadas mudanças nas atribuições estatais do Estado Liberal para o Social permitiram a assunção de outras formas de atuação.

Assim, porém, quem observar as tarefas do Estado contemporâneo e as comparar com as tarefas dos Estados de outras épocas, sobretudo a de controlar e dirigir o desenvolvimento econômico, não pode deixar de perceber que o Estado, por meio do direito, desenvolve também uma função de estímulo, de provimento, de provocação da conduta dos indivíduos e dos grupos, que é a antítese exata da função apenas protetora ou apenas repressora (BOBBIO, 2007, p. 100).

Nesse contexto, o direito passa a assumir uma função promocional, deixando de predominar as técnicas de desencorajamento, que possuem apenas o objetivo de proibir, e começa a empregar técnicas de encorajamento, com a finalidade de promover comportamentos. Dessa forma, torna-se lacunosa “uma teoria do direito que continue a considerar o ordenamento jurídico do ponto de vista da sua função tradicional puramente protetora (dos interesses considerados essenciais por aqueles que fazem as leis) e repressiva (das ações que a eles se opõem)” (BOBBIO, 2007, p. XII).

Por isso que, nas constituições pós liberais, além das funções de tutela e garantia, existem nos seus textos dispositivos com linguagem promocional, como destaca BOBBIO (2007). O modelo clássico previa apenas a garantia do direito, enquanto o pós-liberal remove obstáculos para permitir a concretização dessa garantia (BOBBIO, 2007, p. 13). Na CF, também temos presente a linguagem promocional em alguns dispositivos. Por exemplo, o

artigo 205, que trata direito à educação, traz os verbos “promover” e “incentivar”, que são caracterizadores do aporte funcional, como lembra XIMENES (2014, p. 78).

Aliás, de acordo com RANIERI (2013b), o direito à educação, enquanto gênero, previsto na CF, é “fundamentalmente, um direito a prestações positivas materiais, de custo social”, desdobrando-se em diversos outros direitos educacionais, como a igualdade de condições de acesso e permanência na escola. Portanto, conclui a autora, “são essencialmente direitos de promoção e proteção, realizados mediante ações positivas” (RANIERI, 2013b, p. 78).

Assim, a proposta não é só garantir a previsão do direito na legislação ou na CF, mas viabilizar o seu efetivo exercício, o que é característico dos Estados assistenciais.

Fortalece-se, assim, a dimensão jurídica característica – mas não exclusiva – dos direitos sociais, expressa nos deveres estatais de realização, seja através da promoção de incentivos ou da prestação direta. Ou seja, as normas constitucionais prescritivas de direitos positivos passam a ser assumidas como limites à omissão Estatal. Esses deveres envolvem tanto prestações normativas como realizações voltadas à distribuição de algum bem social (prestações fáticas) (XIMENES, 2014, p. 33).

Por isso que, a partir da previsão constitucional:

seguem as correlatas obrigações dos demais sujeitos passivos do direito à Educação: o Estado (que deve promovê-lo, protegê-lo e garanti-lo); a família (a quem incumbe promover o acesso à Educação) e a sociedade (que o financia), traduzidas em deveres também fundamentais (RANIERI, 2013b, p. 56).

De qualquer forma, o Estado é “responsável, por excelência, pelas ações e intervenções que lhe conferem efetividade” (RANIERI, 2013b, p. 68), demandando-se a utilização dos meios apropriados para o alcance dos fins pretendidos.

De acordo com BOBBIO (2007, p. 15), no ordenamento repressivo, formas de impedir uma ação não desejada é tornando-a: i) impossível; ii) difícil ou iii) desvantajosa. Já, no ordenamento promocional, as formas de estimular um comportamento desejável é tornando-o: i) necessário; ii) fácil e iii) vantajoso. Para tanto, diferentes providências são adotadas.

Para impedir uma ação, tornando-a impossível, ou estimular um comportamento, tornando-o necessário, a atuação será por meio de medidas diretas, para impedir preventivamente a sua violação ou compelir a execução. Como exemplo, temos as formas de vigilância ou o uso da força (BOBBIO, 2007, p. 16). Fazendo aqui, novamente um paralelo com a educação e o direito à permanência escolar, tal medida pode ser observada em relação aos adolescentes que estão em cumprimento de medidas socioeducativas de

internação, em que há a restrição da liberdade. Assim, eles frequentam obrigatoriamente as aulas por estarem sob a custódia estatal em período integral, sendo praticamente impossível o descumprimento, já que as aulas são dadas normalmente dentro das próprias unidades de internação.

Aliás, em relação a tais medidas diretas adotadas pelo Estado para obter conformidade às normas, XIMENES (2014) faz importante diferenciação em relação ao ordenamento tipicamente repressivo e o ordenamento do Estado Social, reforçando que neste, ao invés de tomar providências para que os indivíduos se comportem em conformidade com as normas, o próprio Estado atua para assegurar o alcance dos objetivos sem depender totalmente das condutas individuais. Assim, destaca que:

em um ordenamento tipicamente repressivo, as medidas diretas adotadas para obter conformidade às normas, seja preventivamente ou compelindo sua execução, são a vigilância e o uso da força. Já em um ordenamento típico do Estado social, parte considerável das medidas diretas, adotadas para alcançar as finalidades jurídicas, configuram-se enquanto determinação de comandos de ação para o próprio Estado, ou seja, comandos de realização, com o que se assegura que os objetivos públicos serão alcançados sem a dependência absoluta das vontades individuais (XIMENES, 2014, p. 80).

Para tornar uma ação difícil ou fácil e desvantajosa ou vantajosa, BOBBIO (2007) destaca que a atuação não será diretamente sobre o comportamento desejado ou não desejado, mas por meio de medidas indiretas. Assim, as medidas indiretas de desencorajamento são a obstaculização e a punição (pena), que é uma sanção negativa. Já as medidas indiretas de encorajamento são a facilitação e a premiação (prêmio), que é uma sanção positiva. Tais medidas, como é possível observar, são mais amplas que a utilização exclusiva de sanções, como as penas e os prêmios (BOBBIO, 2007).

Na função promocional, portanto, o comportamento esperado será estimulado e encorajado. Bobbio define “encorajamento” como a operação pela qual ‘A’ procura influenciar o comportamento desejado (não importa se comissivo ou omissivo) de ‘B’, facilitando-o ou atribuindo-lhe consequências agradáveis (BOBBIO, 2007, p. 16). Assim, a técnica do encorajamento age mediante dois expedientes: i) pela resposta favorável ao comportamento já realizado (sanção positiva) ou ii) pelo favorecimento do comportamento quando ainda está para ser realizado (facilitação) (BOBBIO, 2007, p. 17).

Dessa forma, a facilitação pode ser conceituada como:

o conjunto de expedientes com os quais um grupo social organizado exerce um determinado tipo de controle sobre os comportamentos de seus membros (neste caso, trata-se do controle que consiste em promover a

atividade na direção desejada), não pelo estabelecimento de uma recompensa à ação desejada, depois que esta tenha sido realizada, mas atuando de modo que a sua realização se torne mais fácil ou menos difícil. [...] Em outras palavras, pode-se encorajar intervindo sobre as consequências do comportamento ou sobre as modalidades, sobre as formas, sobre as condições do próprio comportamento (BOBBIO, 2007, p. 30).

O autor dá como exemplo de facilitação a hipótese de querer que o filho faça uma tradução difícil do latim. Para tanto, ele poderá prometer um prêmio quando o filho terminar (sanção positiva) ou facilitar, viabilizando que ele utilize uma tradução bilíngue (facilitação). Portanto, com a facilitação, “deseja-se tornar menos oneroso o custo da operação desejada, ora acrescentando os meios necessários à realização da operação, ora diminuindo o seu ônus” (BOBBIO, 2007, p. 18). Com a sanção positiva, “tende-se a tornar a operação atraente, ou assegurando a quem a realiza a obtenção de uma vantagem ou, então, o desaparecimento de uma desvantagem, uma vez observado o comportamento” (BOBBIO, 2007, p. 18).

Aplicando a teoria ao caso da permanência escolar, observa-se que a frequência escolar, que é o comportamento desejado, poderá ser encorajada por meio de técnicas de facilitação, com a superação das dificuldades existentes (transporte escolar, melhor acolhimento, didática diferente, reforço escolar para a aprendizagem), tornando o ato de ir à escola e aprender mais fácil de ser realizado. Para tanto o Estado precisa apreciar quais são as reais dificuldades dos alunos, com o auxílio das ciências sociais, justamente para vislumbrar os obstáculos a serem superados. Ou então o encorajamento ao comportamento poderá ser por meio de prêmios (sanções positivas), atribuindo consequências agradáveis para o ato de frequentar a escola e ter um bom aproveitamento.

Os prêmios podem ser imediatos, como boas notas, aprovação escolar, ou vantagens materiais, como livros, dinheiro, vaga ou financiamento na faculdade, realizando campanha de conscientização acerca dos benefícios inerentes à educação, desconhecidos por uma grande parte da população, pelo histórico de exclusão escolar, entre outros. Podemos concluir também que os benefícios de transferência de renda, que têm como condicionante a frequência escolar, podem ser considerados tanto uma técnica de facilitação, já que uma das dificuldades para a permanência é decorrente do baixo nível socioeconômico, assim como prêmio, por ser uma consequência agradável para aqueles que cumprem a condicionante escolar.

Contudo, como se verá no próximo capítulo na apreciação dos instrumentos jurídicos e normas atuais para a garantia do direito à permanência escolar, ainda há a

predominância da utilização de medidas de caráter punitivo, ou seja, de técnicas de desencorajamento, como a sanção negativa (pena e multa). Isso é decorrente de diferentes motivos, como o desconhecimento das causas principais de evasão escolar e predominância da culpabilização do aluno e da família pela não frequência, além da falta de melhor regulamentação da atuação estatal com técnicas de facilitação para a superação das dificuldades para a frequência escolar dos estudantes, especialmente os em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, BOBBIO (2007) explica que a predominância da sanção negativa é decorrente da ampla difusão entre os juristas de que somente a técnica do desencorajamento é a mais eficaz, o que nos leva a concluir ser esta a razão para ainda não serem utilizadas técnicas jurídicas mais avançadas para indução de um comportamento.

Aliás, no que tange à função do direito ser de inovação ou conservação, BOBBIO (2007, p. 19) destaca que as medidas de desencorajamento são utilizadas predominantemente com o objetivo de manutenção social, enquanto as de encorajamento visam a transformação. Logo, adotando esse raciocínio, se o objetivo da política pública é gerar mudança social com a efetiva garantia da permanência escolar de todos os alunos, principalmente os mais vulneráveis, as medidas de encorajamento devem ser consideradas, por serem instrumentos mais eficazes para o alcance deste objetivo.

O tema das sanções positivas sempre foi negligenciado pelos juristas, como Bobbio sintetiza:

[c]om efeito, o papel do direito na sociedade é comumente considerado do ponto de vista da sua função predominante, que sempre foi aquela, mais passiva que ativa, de proteger determinados interesses mediante a repressão dos atos desviantes. Não há dúvida de que a técnica das sanções negativas é a mais adequada para desenvolver esta função, a qual é, ao mesmo tempo, protetora em relação aos atos conformes e repressiva em relação aos atos desviantes. Contudo, a partir do momento em que, devido às exigências do Estado assistencial contemporâneo, o direito não mais se limita a tutelar atos conformes às próprias normas, mas tende a estimular atos inovadores – e, portanto, a sua função não é mais apenas protetora, mas também promocional –, surge, paralelamente ao emprego quase exclusivo das sanções negativas, as quais constituem a técnica específica da repressão, um emprego, não importa se ainda limitado, de sanções positivas, que dão vida a uma técnica de estímulo e propulsão a atos considerados socialmente úteis, em lugar da repressão de atos considerados nocivos (BOBBIO, 2007, p. 23/24).

Dessa forma, concluímos que não se pode alcançar a permanência escolar por meio da utilização de apenas instrumentos repressivos, já que o objetivo não é a manutenção de um comportamento, mas a inovação social, a fim de que as crianças e adolescentes, que

historicamente sempre foram e são excluídos, possam efetivamente frequentar a escola e usufruir dos seus benefícios. Assim, se o que se busca é promover uma ação, ou seja, o ato de ir à escola e nela aprender, é justamente isso que deve ser que estimulado e facilitado. Por meio desse entendimento, portanto, não pode a política pública se restringir à mera proibição e punição dos casos de inação e omissão, como a não frequência, abandono e evasão escolar.

1.1.2.3. Função distributiva

Outra importante função do direito destacada por BOBBIO (2007) no Estado Social é a distributiva. Referindo-se a J. F. Glastra van Loon, o autor enfatiza que esta função:

deve ser acrescentada àquelas comumente consideradas de regulação e de controle, entendendo por função distributiva a função pela qual aqueles que dispõem do instrumento jurídico conferem aos membros do grupo social, sejam eles indivíduos, ou grupos de interesse, os recursos econômicos e não econômicos de que dispõem (BOBBIO, 2007, p. 95).

Assim, ele complementa que, juntamente com a manutenção da ordem e da paz social, o direito tem também como função:

a distribuição das possibilidades para a modificação de um ordenamento existente e para o exercício da influência sobre certas decisões governamentais, uma vez que as funções mesmas incluem a distribuição dos bens de consumo, dos impostos, das possibilidades de emprego, da educação, das chances matrimoniais, e assim por diante. (R Treves, *Nuovi Sviluppi della sociologia del diritto*, Edizioni di Comunita, Milão, 1968, p. 152, *apud*, BOBBIO, 2007, p. 95)

O próprio BOBBIO destaca que suas observações não são novas, já que a função do sistema normativo não é apenas reprimir os comportamentos e impedir conflitos, mas também repartir os recursos disponíveis (BOBBIO, 2007, p. 97). Destarte, podemos concluir que, no Estado social contemporâneo, a função distributiva também tem grande relevância para proporcionar o efetivo acesso de todos aos direitos garantidos e o conseqüente alcance da justiça social.

1.1.2.4. Importância da teoria funcional para a análise das políticas públicas

Como vimos, a função do direito se confunde com a do próprio Estado, dado que o direito pode ser considerado como instrumento para realização das funções estatais, que

serão concretizadas por meio das políticas públicas. Ressalte-se aqui a explicação de RANIERI (2018, p. 137) sobre as funções do Estado, as quais:

tanto são *fim* como *atividade*, sendo que nos dois sentidos revela-se o elemento finalístico do Estado e a necessidade de planejamento. [...] Como atividade, as funções consistem em manifestações específicas do poder político, expressas por meio dos atos e atividades que o Estado desenvolve, de acordo com as regras que o condicionam. O estabelecimento de políticas públicas, no sentido de programas de ação, inclui-se nesse conjunto (RANIERI, 2018, p. 137).

Dessa forma, “é a formalização das políticas públicas em direito que, em atenção ao princípio da legalidade, permite a atuação do Estado na mudança social, seja diretamente ou através de modalidades promocionais” (XIMENES, 2014, p. 91).

Portanto, é urgente que a função promocional seja incorporada à estruturação das políticas públicas, já que, conforme visto, esta teoria prevê meios de proporcionar a transformação pretendida, tendo em vista a histórica função coercitiva e de controle social do direito não se mostrarem suficientes para tanto. MASSA-ARZABE (2006, p. 57) reforça esse entendimento, ao considerar que as políticas públicas são uma modalidade complexa de direcionamento das condutas, para a qual não seria adequada a tradicional normatização coercitiva.

Nesse sentido, XIMENES (2014) também aponta que:

o simples desencorajamento de determinadas condutas, que é o resultado das técnicas repressivas de controle social, dentre elas a sanção jurídica, é absolutamente insuficiente para a realização de mudanças relevantes numa sociedade democrática. Nestas, as mudanças socioeconômicas dependem da vontade que se expressa na atuação direta do Estado (XIMENES, 2014, p. 80).

No caso, a atuação direta do Estado será “através das políticas públicas e da capacidade de mobilizar indivíduos e grupos que, em uma sociedade liberal, venham assumir objetivos comuns” (XIMENES, 2014, p. 80), diante das obrigações estatais positivas que “demandam ações promocionais e medidas prospectivas permanentes e extraordinariamente dinâmicas” (COUTINHO, 2013, p. 8).

Por isso, XIMENES (2014), em sua tese de doutorado, acrescenta, na linha do entendimento de BOBBIO, que no Estado contemporâneo, ou seja, o Estado Social Democrático, há o crescimento, além das normas de organização e das normas promocionais e de incentivo, também das normas definidoras de políticas públicas e de comandos de realização direta. Sobre o crescimento destas, o referido autor destaca que é decorrente do fato de as políticas públicas serem “cada vez mais articuladas e dependentes de uma estrutura

jurídico-institucional que as caracteriza como política juridificada, ou seja, não meramente discricionária” (XIMENES, 2014, p. 57). O direito passa então a ser amplamente utilizado para regulamentar e institucionalizar as políticas públicas.

Ele também entende que a função promocional e sua disseminação na dinâmica das políticas públicas são ferramentas para que direito possa responder à ampliação das demandas que lhe chegam. Assim, ao analisar o princípio constitucional da qualidade da educação, verifica que o Brasil vivencia um forte impulso à regulação jurídica do referido princípio, justamente pela complexidade de ferramentas que o direito disponibiliza para o alcance da transformação social (XIMENES, 2014). Nesse quadro, destaca que “algumas das importantes conquistas democráticas de setores populares na CF de 88 se deram, na verdade, com a positivação de direitos em regras constitucionais, com a previsão de programas específicos e até de políticas públicas sociais diretamente no texto constitucional” (XIMENES, 2014, p. 42).

Como será visto na análise da base normativa, no que tange à política pública para a garantia da permanência escolar, ainda há uma carência de juridificação – especialmente por meio de normas definidoras de políticas públicas sob o viés promocional. Além de haver uma carência de melhor regulamentação da atuação do Estado, especialmente da área da educação e dos demais órgãos envolvidos em razão da intersetorialidade, já que as providências previstas juridicamente são baseadas no desempenho de uma função meramente repressiva, o que não tem sido eficaz na solução do problema.

XIMENES também entende que a teoria da função promocional do direito de BOBBIO é essencial para compreender o atual padrão de juridificação dos Estados no início do Século XXI.

A perspectiva promocional do direito se articula, assim, com a expansão da proteção jurídica e, principalmente, com a intensificação da presença do direito na vida social. [...] Enquanto técnica de juridificação, o uso promocional do direito permite expandir o controle jurídico para âmbitos da ação que de outra forma seriam praticamente inalcançáveis. (XIMENES, 2014, p. 75).

Com o Estado contemporâneo, como já foi visto, era necessária a utilização de novas técnicas de controle social. Não que estivessem completamente superadas as técnicas sancionatórias, mas surgiram outras que se mostraram mais eficazes e apropriadas diante da natureza social dos direitos fundamentais que passaram a ser tutelados.

Dessa forma, a teoria funcional, extrapolando a análise estrutural, “permitiu a descrição das diferentes expressões jurídicas da atuação do Estado em matéria de direitos

fundamentais” (XIMENES, 2014, p. 79). Assim, foram aumentadas as ferramentas à disposição do Estado para que pudessem cumprir as novas obrigações adquiridas e assim garantir os direitos fundamentais.

Destarte, para que a contribuição do direito possa viabilizar a solução do problema, é muito importante o aprofundamento da aplicação da teoria funcional do direito, diante do relevante papel das diferentes técnicas de juridificação na estruturação das políticas públicas (XIMENES, 2014), como foi exposto, tendo em vista a superação das técnicas normativas tradicionais, que ainda são amplamente aplicadas, e a grande possibilidade de transformação social pela utilização de meios promocionais.

1.2. Conceito

Tendo em vista a política pública ter natureza complexa, não é tarefa fácil a elaboração de um conceito que facilite a sua compreensão. SMANIO (2013), ressaltando as citações de Ada Pellegrini e Oswaldo Canela Júnior, define políticas públicas “como o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado” (SMANIO, 2013, p. 7).

Aliás, ressalta-se que a política não se confunde com as normas e atos jurídicos, tendo em vista que estes é que fazem parte dela (COMPARATO, 1998). Isso porque, conforme BUCCI (2006, p. 25), “as políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados”. Assim, para a referida autora, “as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e concretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados” (BUCCI, 2006, p. 26).

Para COMPARATO, “a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” (1998, p. 45). BUCCI complementa este conceito, ao afirmar que essa atividade corresponde a “programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, norma de procedimentos necessários para tanto” (BUCCI, 2006, p. 31).

Assim, para os fins desta pesquisa, adota-se o conceito de política pública, proposto por BUCCI (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

Para fins de esclarecimento, em relação ao termo “programa” contido no conceito, ressalta-se que não se trata necessariamente de um programa político em sentido estrito, mas ao próprio conteúdo da política pública, ou seja, o seu delineamento geral (BUCCI, 2006, p. 40) e o projeto da atuação estatal. Destaca-se também que o enfoque da análise da política pública, utilizando a classificação de KELSEN, não é apenas na sua validade, no sentido de conformidade do texto com o ordenamento jurídico, ou na sua eficácia jurídica, que corresponde ao cumprimento das normas do programa, como lembra BUCCI (2006, p. 43), mas na sua efetividade, que é sua eficácia social. Em outras palavras, “o ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo.” (BUCCI, 2006, p. 43). Portanto, deve-se almejar que a política pública seja não só válida e eficaz, mas principalmente efetiva, alcançando os objetivos propostos para a solução do problema, que são a razão de sua existência.

Outra distinção relevante a ser feita é em relação às políticas de Estado e as políticas de Governo. As políticas de governo são “os programas de ação governamental em sentido próprio” (BUCCI, 2006, p. 18), são as ações estratégicas daquele governo, para o momento atual, com base na realidade imediata e objetivando um resultado próximo. Já as políticas de Estado extrapolam a gestão governamental por serem mais institucionalizadas, podendo sua realização ultrapassar décadas, não se restringindo a uma determinada gestão governamental, já que o horizonte temporal dos resultados é bem maior.

BUCCI propõe facilitar uma diferenciação a essas situações com base na expressão normativa das políticas, mas desde logo reconhece que esse critério pode ser falho.

Se adotássemos o critério do suporte normativo das políticas, tenderíamos a dizer que as políticas constitucionalizadas seriam com certeza políticas de Estado, enquanto as políticas meramente legisladas seriam provavelmente políticas de Estado e as políticas com suportes infralegais

seriam políticas de governo. Mas esse critério, é forçoso reconhecer, é um tanto falho (BUCCI, 2006, p. 19).

Por fim, também é importante diferenciar a atividade política em sentido amplo (*politics*), que é a atuação política, partidária, envolvendo as negociações de interesses, dos programas de ação governamentais (*policies*), que são as políticas públicas em sentido estrito, as quais podem ser realizadas por meio de planos, programas e projetos, sobre as quais estamos tratando nesta pesquisa.

1.3. Expressão jurídica

Diante da importância do direito para as políticas públicas, destaca-se que não existe um padrão específico para a exteriorização das políticas públicas dentro do ordenamento jurídico. Como lembrado por BUCCI (2006, p. 11), as políticas podem estar expressas em dispositivos constitucionais, leis, normas infralegais (decretos e portarias) e até em instrumentos jurídicos diversos, como contratos públicos.

Os programas também podem ser instituídos por apenas um ato normativo ou por um conjunto de atos, sem estar necessariamente de maneira ordenada. “Essa característica dificulta muito o trabalho sistemático do cientista do direito nesse campo, uma vez que o seu objeto é multiforme e com grandes áreas de intersecção com outros domínios científicos.” (BUCCI, 2006, p. 22). Ademais, as previsões normativas podem tanto trazer dispositivos gerais de instituição de políticas, mas também planos, programas e projetos que regulamentam de maneira mais específica o seu funcionamento. Também existem leis que não fazem referência expressa, mas que na prática concretizam o fim de uma política pública (BUCCI, 2006, p. 12).

Isso embaraça o levantamento das normas que fundamentam certas políticas públicas e sua respectiva análise, como no caso da permanência escolar, tendo em vista a multiplicidade de formas possíveis de exteriorização, oriundas de fontes e entes federativos distintos, não sendo algo organizado e sistematizado em apenas um diploma normativo.

Nesse escopo, também é importante destacar que, além da discussão acerca da obrigatoriedade dos direitos sociais e normas programáticas da CF, há também a questão do caráter cogente dos diferentes instrumentos jurídicos de exteriorização das políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 22), os quais, como já foi dito, não se restringem a normas constitucionais e legais. Esta discussão é importante, tendo em vista a alternância governamental e de gestão

no nosso país, o que pode resultar em uma maior ou menor efetividade da política pública dependendo das condições políticas existentes.

Assim, de nada adianta todo esforço de discussão e negociação política se o instrumento escolhido para formalização da política pública não vincular a atuação estatal na concretização dos fins previstos. Por isso, é tão importante a institucionalização da política pública, para que ela se torne política de Estado que persista mesmo com diferentes gestões governamentais.

Novamente, portanto, reforça-se a importância da contribuição do direito no que tange às políticas públicas, já que:

as políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (BUCCI, 2006, p. 31).

1.4. Ciclo de formação

Aprofundando o estudo das políticas públicas, é importante analisarmos também o seu processo de elaboração e realização, por meio do método conhecido como “ciclo das políticas públicas”, que parte de “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2012, p. 33).

De acordo com SECCHI (2012), o ciclo corresponde a sete fases principais: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação; e 7) Extinção.

Importante lembrar a existência de críticas a esse método, tendo em vista não corresponder à realidade prática da maioria das políticas públicas, pois as fases não ocorrem necessariamente nessa sequência e nem de maneira isolada, não sendo nítidas as fronteiras entre uma fase e outra. Contudo, entende-se relevante a apreciação das fases do ciclo, diante da sua inegável utilidade heurística (SECCHI, 2012, p. 33), contribuindo para a compreensão e apreciação de toda dinâmica de uma política pública. Como SECCHI reforça:

apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2012, p. 34).

Aqui podemos até arriscar afirmar que o motivo pelo qual não é alcançada a efetividade pretendida em algumas políticas públicas é o fato de muitas não passarem necessariamente por fases imprescindíveis desse ciclo, já que não raro as fases iniciais de um estudo prévio de identificação do problema e busca de soluções não são realizadas. Aliás, em algumas hipóteses são apenas copiadas ou inventadas estratégias que não correspondem à realidade da situação e assim não são bem-sucedidas.

Por isso que, para a elaboração de uma legislação de qualidade, também é necessária a observância de algumas etapas que são semelhantes às fases do ciclo aqui estudado – especialmente as anteriores ao momento da tomada de decisão, cujas formas de concretização inclui a edição de leis. Conforme URBANO (2014) descreve, fazendo referência ao entendimento de Jean-Daniel Delley:

[n]o modelo proposto pelo mencionado jurista, para que se legisle com qualidade, vale dizer, para que se satisfaça a necessidade social identificada de forma eficiente, o procedimento legislativo deve ser dividido em algumas etapas: (i) definição do problema, (ii) determinação dos objetivos, (iii) estabelecimento de cenários alternativos, (iv) escolha das soluções, (v) avaliação prospectiva, (vi) execução e (vii) avaliação retrospectiva. Todas essas fases ou etapas interagem entre si e devem ser pensadas conjuntamente e não de maneira isolada e indiferente às demais. (URBANO, 2014, p. 130).

Esse mesmo autor, ao descrever alguns exemplos, faz críticas à elaboração legislativa no Brasil, vez que “nem de longe sente-se a desejável adoção de métodos adequados de identificação de problemas, elaboração de leis ou medidas alternativas e avaliação dos impactos resultantes de sua adoção” (URBANO, 2014, p. 144).

Abordaremos agora resumidamente as fases mais relevantes do ciclo de formação das políticas públicas.

1.4.1. Identificação do problema

É uma das fases mais importantes, tendo em vista que ela que propulsionará a elaboração da política pública, já que, sem um problema, não haverá a necessidade da intervenção estatal por meio de uma política pública.

Assim, SECCHI define um problema como sendo “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (SECCHI, 2012, p. 34). Daqui é possível concluir que o problema pode ser também a violação ou omissão na garantia de um direito previsto, seja constitucionalmente ou legalmente, que corresponderia à situação ideal pretendida, como abordaremos em relação à formação da agenda.

RUIZ e BUCCI (2019), utilizando também da posição de SECCHI, definem o problema público como “uma situação que é considerada inadequada por uma coletividade de atores políticos, passível de ser tratada ou resolvida pela ação do poder público, que tenha implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas, na expectativa de se alcançar uma situação melhor” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1143).

A identificação de um problema público abrange três etapas: i) a percepção do problema, ii) a definição ou delimitação do problema; iii) a avaliação da possibilidade de resolução (SJÖBLOM, 1984, *apud* SECCHI, 2012, p. 35). Destaca-se que a etapa da definição do problema será o momento em que “também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública” (SECCHI, 2012, p. 35).

1.4.2. Formação da agenda

A agenda é a lista dos problemas que o poder público decidiu resolver, também conhecida como agenda institucional ou formal (SECCHI, 2012, p. 36), que pode ser um programa de governo ou um planejamento orçamentário, por exemplo. Dessa forma, não basta haver a constatação do problema, é preciso que esse seja elencado no rol das prioridades do poder público.

Assim, importante aqui são os processos de negociação, entre os atores sociais e políticos envolvidos (*politics*), para a formação dessa agenda, a fim de constatar e demonstrar a razão pela qual um problema deve ser privilegiado em detrimento de outro. Nessa linha, HOWLETT, RAMESH e PERL (2013) definem:

[e]m sua essência, a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que algum assunto é um problema que requer mais atenção por parte do governo (Baumgartner e Jones, 2005). Isso não garante, de modo algum, que o problema será eventualmente abordado, ou resolvido, por alguma atividade adicional do governo, mas apenas que ele foi isoladamente destacado para que o governo o leve em consideração entre a massa de problemas que existem numa sociedade em determinado momento (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.104).

Nessa fase, é relevante refletirmos sobre o quanto a previsão constitucional dos direitos sociais influencia a formação da agenda. Em outras palavras, se, havendo previsão constitucional dos referidos direitos, o poder público será obrigado a elaborar políticas

públicas para concretizá-lo, independentemente de considerar como uma prioridade do seu governo.

Pois bem, como já destacamos acima, concordamos com o entendimento da vinculatividade das normas constitucionais que preveem direitos sociais. Conforme SILVA, tais normas “vinculam o poder legislativo, quer porque lhe assinalem somente certo fim a atingir, quer porque estabeleçam, desde logo, restrições, limites, observância de certas diretrizes, critérios ou esquemas gerais, para alcançar o escopo proposto” (SILVA, 1993, p. 20). Dessa forma, o autor conclui que “não existe mais norma programática no sentido tradicional. Quando se fala agora em norma programática deve se entender apenas normas que apresentam realização futuras, norma que contém um programa a realizar” (SILVA, 1993, p. 21, grifos nossos).

Portanto, observa-se que as referidas normas constitucionais criam a obrigatoriedade de ser realizado um programa que garantam os direitos previstos, ou seja, impõem dever não só para a atividade legiferante, mas também para a atuação do executivo na implementação de políticas públicas que sejam eficazes. Conforme DUARTE (2013) pontua:

[o] que é preciso deixar claro é que a consagração dos direitos sociais na Constituição Brasileira (e em outras constituições) traz consequências jurídicas importantes, notadamente a vinculação dos Poderes Públicos às políticas públicas que constituem objeto primário de tais direitos. Tal vinculação gera a necessidade de ação por parte do Estado de forma coordenada por meio da implementação de programas que envolvem a combinação de processos de natureza distinta, conforme acima mencionado, transcendendo o âmbito restrito do Direito, mas com ele se relacionando (DUARTE, 2013, p. 20).

Nesse mesmo sentido, GRINOVER cita a qualificação de doutorado de Canela Júnior, conteúdo que era inédito na ocasião:

[p]ara o Estado social atingir esses objetivos, faz-se necessária a realização de metas, ou programas, que implicam o estabelecimento de funções específicas aos Poderes Públicos, para a consecução dos objetivos predeterminados pelas Constituições e pelas leis. Desse modo, formulado o comando constitucional ou legal, impõe-se ao Estado promover as ações necessárias para a implementação dos objetivos fundamentais (GRINOVER, 2013[n.p.]).

O que confirma esse contexto é a possibilidade de se exigir judicialmente a implementação de políticas públicas que garantam esses direitos sociais previstos constitucionalmente (DUARTE, 2013). Nesse aspecto, RANIERI destaca que:

[f]ica, assim, implícita a conclusão de que os mecanismos de tutela judicial dos direitos sociais podem ser extremamente eficazes nas situações em que a política pública se extrai diretamente da Constituição. [...] O mais importante, porém, é que, garantidas judicialmente, as normas de proteção dos direitos sociais passam, de programáticas, a ser normativas. Isso significa que, sem o filtro de eficácia representado pelo legislador, suas disposições consubstanciam obrigações diretamente acessíveis e exigíveis pelo particular, de modo independente, em suas relações privadas ou em face do Estado (RANIERI, 2013b, p. 103).

Porém, a intervenção judicial nas políticas públicas possui alguns limites, conforme GRINOVER (2013, [n.p.]) sintetiza que:

[h]á um pressuposto e limites postos à intervenção do Judiciário em políticas públicas. O pressuposto, que autoriza a imediata judicialização do direito, mesmo na ausência de lei ou de atuação administrativa, é a restrição à garantia do mínimo existencial. Constituem limites à intervenção: a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha da lei ou do agente público; a reserva do possível, entendida tanto em sentido orçamentário-financeiro como em tempo necessário para o planejamento da nova política pública (GRINOVER, 2013).

Dessa forma, entendemos que a CF vincula as prioridades da agenda pública enquanto não estiverem efetivamente garantidos todos os direitos sociais correspondentes ao mínimo existencial, conceituado como as “condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo”, conforme decisão monocrática do então ministro Celso de Mello na ADPF 45 MC/DF. Aliás, em relação a tais direitos há até o entendimento da inviabilidade de alegação da reserva do possível.

Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial [...] (STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4, Rel. MINISTRO HUMBERTO MARTINS).

Assim, entendemos que o poder público terá maior liberdade na elaboração da agenda pública somente após garantir esses direitos sociais mínimos, como restou claro no entendimento do então ministro Celso de Mello.

A meta central das constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos

fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir (grifos nossos) (STF, ADPF 45 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 29/4/2004, publicado em DJ 4/5/2004).

Recorda-se, por fim, que o direito à educação se enquadra nesses direitos minimamente necessários para a garantia da dignidade humana (cf. o Recurso Especial nº 1.185.474 – SC, Rel. Ministro Humberto Martins, dentre outros julgados), reforçando a ausência de discricionariedade do gestor público quanto à inclusão na agenda de políticas públicas para a efetiva garantia desse direito. Logo, é obrigatória a tomada de providências para o alcance da permanência escolar.

1.4.3. Formulação de alternativas

Nessa fase são realizados esforços na tentativa de encontrar soluções para os problemas constatados. Serão estabelecidos objetivos e estratégias, bem como é feita a análise das possíveis consequências, custos e benefícios de cada alternativa para o alcance dos resultados esperados. (SECCHI, 2012, p. 37). Destaca-se a imprescindibilidade dessa formulação ser realizada não só por políticos ou analistas de políticas públicas, mas envolver a participação principalmente de especialistas que possuem conhecimento técnico nos temas em que se pretende solucionar, pois só assim poderão ser encontradas as melhores estratégias.

Dessa forma, o processo de formulação das alternativas pode ser baseado em técnicas de projeções, predições ou conjecturas (DUNN, 1993, *apud* SECCHI, 2012, p. 39). “As projeções são eminentemente empírico-indutivas, ou seja, baseiam-se em fatos passados ou atuais experimentados em dado setor de política pública entre setores similares. Esse trabalho depende de fontes seguras de informações quantitativas e qualitativas” (SECCHI, 2012, p. 39). Já as predições “baseiam-se na aceitação de teorias, proposições ou analogias, e tentam prever as consequências das diferentes políticas.” (SECCHI, 2012, p. 39). Ou seja, é um trabalho teórico-dedutivo. Por fim, as conjecturas, por serem uma técnica intuitiva, dependem do conhecimento dos *street level bureaucrats*, que são os burocratas de nível de rua, aqueles “profissionais que atuam na linha de frente e que já têm experiência suficiente para entender as nuances de dada área de política pública” (SECCHI, 2012, p. 39).

Reforça-se, mais uma vez, que as políticas públicas e a formulação das soluções não podem ser baseadas em “achismos” ou mero senso comum. Para a formulação das

estratégias e possíveis soluções, há necessidade de buscar contribuição técnica, com aqueles que possuem atuação especializada no assunto, atuam diretamente na linha de frente do problema, bem como em estudos, pesquisas, diagnósticos e fontes de dados estatísticos. Nesse sentido, SECCHI (2012, p. 39) destaca que “projeções, predições e conjecturas são utilizadas para conseguir melhor aproximação dos acontecimentos do futuro por meio de um caminho menos adivinatório ou baseado na sorte”.

Um aspecto relevante dessa etapa da formulação da política pública é ser o momento oportuno para apreciar qual o mecanismo de indução de comportamento que será utilizado. Recordando a teoria funcionalista de BOBBIO (2007) que foi anteriormente apresentada, será nessa ocasião que se escolherá a função que o direito assumirá na concretização do resultado pretendido, ou seja, se será utilizado como instrumento de coerção ou promoção, destacando-se aqui a preferência pela atuação por meio do viés promocional para o alcance da transformação social. Conforme SECCHI (2012, p. 38):

o policymaker tem à disposição quatro mecanismos para indução de comportamento: 1. Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos [...]; 2. Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos [...]; 3. Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral [...]; 4. Soluções técnicas: não influenciar comportamento diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venha a influenciar o comportamento de forma indireta [...].

Dessa forma, é tão importante a apreciação do problema e a análise de estudos técnicos acerca das alternativas disponíveis, a fim de que a escolha realizada alcance efetivamente os melhores resultados.

1.4.4. Tomada de decisão

A tomada de decisão é o momento em que são exteriorizadas as alternativas escolhidas para a solução do problema. Em outras palavras, será a oportunidade em que os gestores materializam as diretrizes de implementação da política pública. “A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2012, p. 40).

É uma fase muito importante, já que por meio dela é que a política pública será efetivamente criada e formalizado o resultado das negociações e do processo político das fases anteriores. Assim, destaca-se que:

os instrumentos normativos (leis, decretos, portarias, resoluções), uma vez aprovados em suas respectivas arenas de discussão, em observância a procedimentos juridicamente regulados, consolidam decisões importantes e impõem aos agentes governamentais e não-governamentais envolvidos no planejamento e execução da política ônus, deveres e obrigações que representam o resultado de um conflito político cuja solução fica cristalizada em determinado estágio com a culminação do processo de aprovação da norma ou ato jurídico. E a decisão, materializada pela norma posta, implica na consolidação das regras e parâmetros para o funcionamento da política pública (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1150).

Ademais, dependendo de como é tomada a decisão, poderão ser totalmente frustrados os resultados da política pública, por diversos motivos. SECCHI alerta que:

[f]requentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública (SECCHI, 2012, p. 42).

Importante destacar que a tomada de decisão não é uma fase simples, já que envolve uma série de processos, inclusive de âmbito orçamentário, a fim de a política pública ser adequadamente implementada. Da mesma forma, nessa fase participam diferentes agentes, como os próprios gestores e legisladores, que serão responsáveis pela elaboração e aprovação dos documentos que regulamentarão a política pública, ou seja, da sua base normativa, conforme nomenclatura do quadro de referência de BUCCI (2006).

Uma crítica que reforçamos diante do contexto brasileiro, mais uma vez, é referente à tomada de decisões muitas vezes não considerar todos os processos antecedentes necessários (URBANO, 2014), resultando na elaboração de muitas leis ou atos administrativos de maneira não técnica, sem terem sido feitos os estudos adequados acerca do problema, para o alcance do objetivo pretendido pela política pública que está sendo institucionalizada. Assim, para a propositura de projetos de lei que envolvam política públicas, por exemplo, deveria ser obrigatória a comprovação do cumprimento das fases iniciais de planejamento de políticas públicas, para que esta atuação não seja baseada apenas na comoção popular ou na opinião de um grupo de pessoas que não estava suficientemente preparado ou capacitado para exercer seu poder de decisão.

Por fim, esta fase enfatiza ainda mais a imprescindibilidade do Direito em relação às políticas públicas:

na medida em que cria arenas, atribui competências, regulamenta o funcionamento do espaço decisório, regula as condutas dos agentes e os processos de tomada de decisão – determinando a forma da estrutura

institucional no interior da qual são tomadas as decisões acerca de uma política pública – sem determinar, no entanto, o conteúdo das decisões (o que pertence ao campo da política) (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1150).

Em relação aos atores da tomada de decisão, esses se limitam “quase que invariavelmente àqueles que têm capacidade e autoridade para tomar decisões públicas vinculativas”, ou seja, “são aqueles que ocupam cargos formais no governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 158). Mas:

isso não quer dizer que os outros atores, incluindo os não estatais e os que pertencem a outros governos, não atuem ou mesmo exerçam influência no estágio da tomada de decisão política. Esses podem e, de fato, se engajam em vários tipos de atividades de lobby, com a finalidade de persuadir, estimular e às vezes até de coagir os ocupantes de cargos oficiais a adotarem as opções de sua preferência e a evitarem as que lhes são indesejáveis. No entanto, diferentemente dos detentores de cargos, esses outros atores, na melhor das hipóteses, têm “voz” no processo da tomada de decisão, não “voto” (ver Pal, 1993b; Richardson et al. 1978; Sarpkaya, 1988) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 158).

1.4.5. Implementação

A implementação é o momento em que são apresentados os resultados da política pública e que as intenções políticas são concretizadas (SECCHI, 2012, p. 46). Trata-se da fase em que todo o planejamento, estudos, negociações e decisões são colocados em prática e a política “sai do papel”. É de extrema relevância, evidentemente, já que tudo foi feito até aqui visando esse momento.

Nessa fase que poderão ser constatados equívocos e a política pública não atingir o alcance pretendido, o que infelizmente é bastante comum no nosso país, diante da ineficácia de muitas legislações, projetos e programas que são “engavetados” ou que tomam rumos diferentes do planejado. Assim:

[a] importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2012, p. 45).

Existem dois modelos de implementação das políticas públicas apresentados por SABATIER (1986). O primeiro é o modelo *top-down*, que é caracterizado pela distinção clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, com realização

consecutiva. Esse modelo “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2012, p. 47). O método permite a utilização da estratégia conhecida como deslocamento da culpa (*blame shifting*), em que a responsabilidade pela má implementação recai na atuação dos agentes da linha de frente da política pública (SECCHI, 2012 p. 47). Porém, dentre as atribuições dos tomadores de decisão, está justamente a análise de como viabilizar o sucesso da implementação dentre as alternativas de solução disponíveis. Logo, deve sempre levar em consideração em como fazer com que a política pública esteja tão bem elaborada e planejada a ponto de contribuir para a melhor gestão da implementação para a garantia dos resultados almejados – caso contrário, pode-se considerar que a decisão que não foi bem tomada.

O segundo é o modelo *bottom-up*, no qual há uma maior discricionariedade dos agentes da linha de frente na formulação e atuação na implementação, o que só depois será formalizado pelos tomadores de decisão. Ou seja, a própria prática que desenhará a política pública. Destarte:

os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados a posteriori, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições. (SECCHI, 2012, p. 47).

Diante da ativa participação dos burocratas de rua na formulação da forma de implementação da política (já que são aqueles que atuam diretamente na prestação dos serviços perante a população) pode haver maior tendência de adesão e a regulamentação da política pública ser mais adequada à realidade, uma vez que não será apenas idealizada por gestores do alto escalão que não possuem contato direto com os beneficiários da política. Contudo, essa maior adesão não pode ser considerada regra, tendo em vista que a falta de diretrizes para atuação em relação à política pode significar omissão dos servidores, pois dificilmente terão espontaneidade de fazer algo que não se encontra dentre as suas atribuições.

Saber fazer essa diferenciação pelos modelos apresentados por SABATIER é importante para a análise da implementação, porque:

[u]m pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc) para então verificar em campo

as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policytakers*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política deveria ser”, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas (SECCHI, 2012, p. 49).

Acrescenta-se que existem análises de que o sucesso da implementação *top-down* seria maior se assegurasse “aos funcionários envolvidos com a implementação a possibilidade de realizarem seu trabalho com mais eficácia, que era definida como adesão à intenção original dos funcionários públicos que haviam ratificado a política” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 183). A essa perspectiva foram contrários os que defendiam a abordagem *bottom-up*, pois “via-se que a eficácia decorria do comportamento adaptativo dos ‘burocratas da linha de frente’ (‘street-level bureaucrats’), que procuravam conseguir e manter na base os meios necessários à realização das metas políticas (Lipsky, 1980)” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 183).

De qualquer forma, observa-se que o sucesso sempre depende da atuação direta dos implementadores, o que pode variar de acordo com a clareza dos objetivos na ocasião da tomada de decisões.

Estudos conduzidos sobre o modo *bottom-up* mostraram que o sucesso ou o insucesso de muitos programas com frequência dependiam do comprometimento e das habilidades dos atores diretamente envolvidos em sua implementação (Lipsky, 1980) e esses estudos focaram sua atenção nas relações formais e informais a constituírem os subsistemas políticos envolvidos tanto no *design* quanto na implementação das políticas. A deficiência mais comum das análises de *top-down* como também de *bottom-up*, porém, foi a sua presunção comum de que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumo e objetivos claros quando, [...] na realidade as intenções governamentais podem decorrer de barganhas, acreção e outros processos e assim resultar em orientações e objetivos muitas vezes vagos, obscuros e até contraditórios (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 184).

1.4.6. Avaliação

A avaliação é a fase em que é analisado se, de fato, a política pública está alcançando os resultados pretendidos e, portanto, resolvendo ou mitigando o problema da maneira esperada.

Existem alguns critérios utilizados para a avaliação da política pública. Dentre eles, destaca-se a eficiência administrativa e a eficácia (SECCHI, 2012). A eficiência

administrativa corresponde à conformação da execução com aquilo que foi prescrito, enquanto a eficácia aprecia o nível de alcance dos objetivos e metas estabelecidos (SECCHI, 2012, p. 50). HOWLETT, RAMESH e PERL (2013, p. 208) melhor detalham, afirmando que:

a avaliação da eficácia, conhecida igualmente como adequação da avaliação de desempenho ou auditoria custo/benefício (“value for money”), envolve um nível adicional de complexidade, além do que simplesmente computar a soma dos insumos e produtos de um programa, ela visa inclusive descobrir se um programa está fazendo o que se espera que ele faça. Nesse tipo de avaliação, o desempenho de um dado programa é confrontado com os objetivos almejados, a fim de determinar se está atingindo seus objetivos e/ou se esses objetivos precisam ser ajustados à luz das conquistas do programa. Com base nas constatações ou conclusões, pode-se fazer recomendações para alterar ou mudar os programas ou as políticas. Embora esse tipo de avaliação seja muito útil para os policy-makers, também é o mais difícil de se empreender. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação requerido para leva-la o termo é mais alto do que o que existe no governo, acarretando em muitas jurisdições a criação de unidades especializadas, como auditorias gerais, para a sua execução. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 208-209).

Observa-se que a avaliação das políticas públicas não pode levar em consideração apenas aspectos jurídicos, como a legalidade e eficiência administrativa, mas também a eficácia e a menor utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, HOWLETT, RAMESH e PERL (2013, p. 208) consideram que “a avaliação de eficiência tenta determinar os custos de um programa e julgar se o mesmo montante e qualidade de produtos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente, isto é, a um custo mais baixo, através de várias espécies de fluxos de produção mais racionais (*streamlining*)”. Por isso, SECCHI (2012, p. 50) também apresenta os indicadores de resultados que “são relacionados aos efeitos da política pública sobre os policytakers e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada”.

Após a realização da avaliação, dependendo do resultado, pode-se concluir pela continuidade da política pública, se as dificuldades de implementação forem pontuais, pela reestruturação de alguns aspectos práticos, se os problemas não forem tão graves a ponto de comprometerem toda execução, ou, ainda, pela extinção da política pública, se o problema público de origem foi resolvido ou as dificuldades de implementação forem insuperáveis (SECCHI, 2012, p. 50).

Infelizmente, no geral, existem algumas dificuldades na realização da avaliação das políticas públicas. A começar pela falta de indicadores que tragam aspectos qualitativos dos resultados produzidos. Esta é uma dificuldade presente até para a próprio levantamento

do problema e formulação das alternativas de solução. No Brasil, apesar de termos o censo e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, não há ainda uma cultura de sistematização de dados pelas instituições públicas, sendo que muitos dados, mesmo que coletados, são subutilizados, por falta de análise por especialistas e pesquisadores. Também existe dificuldade no levantamento de dados referentes a:

problemas sociais e econômicos que tendem a estar estreitamente interligados, como acontece, por exemplo, com habitação e emprego, e se torna virtualmente impossível isolar e avaliar de forma independente os efeitos das políticas levados a cabo para lidar com cada um deles. [...] As dificuldades envolvidas na coleta de informações confiáveis e utilizáveis e em sua agregação em indicadores (*benchmarks*) geralmente aceitáveis agravam ainda mais esses problemas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 210).

Outro obstáculo para a avaliação é a ausência de clareza em relação aos próprios objetivos da política pública. Como HOWLETT, RAMESH e PERL (2013, p. 209) destacam:

toda a ênfase no exame para determinar até que ponto um programa atinge seus objetivos político-administrativos deve confrontar a realidade de que as políticas com frequência não enunciam seus objetivos com precisão suficiente para permitir que uma análise rigorosa determine se eles foram alcançados ou não [...]. Além disso, a mesma política pode ser voltada para alcançar uma variedade de objetivos, sem indicar sua prioridade relativa, tornando assim difícil descobrir se um dado objetivo está sendo atingido ou não (Cahill e Overman, 1990; Formaini, 1990; McLaughlin, 1985; Palumbo, 1987; Weiss, 1977a).

Assim, a má elaboração das fases de planejamento da política pública e de tomada de decisões prejudica não só sua implementação, mas também sua avaliação – imprescindível para eventual correção ou até encerramento da política pública, impedindo maior desperdício do erário com uma atuação pública ineficaz. Ainda, cabe ressaltar que muitos gestores são contrários à avaliação, tendo em vista que esta pode apontar alguma ineficiência da gestão, dependendo do resultado. “Os governos muitas vezes não querem que seus insucessos, diferentemente daquilo que julgam ser seus sucessos, sejam publicados e dissecados” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 209). Isso só traz a falsa sensação de que o problema foi resolvido, em detrimento de os resultados da política serem avaliados, o que impede mudanças que atendam ao interesse social.

Além disso, SECCHI destaca o problema da multicausalidade na avaliação dos resultados. Porque “é difícil conseguir fazer uma separação entre efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais produzidos por outras causas” (SECCHI, 2012, p. 52).

Logo, é importante apreciar as diversas circunstâncias que influenciam o resultado e comparar em diferentes momentos e contextos.

Por fim, outra dificuldade na realização da avaliação é a necessidade do transcurso de tempo para que os resultados possam ser percebidos. Conforme SABATIER (1993), “em geral, os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da implementação. Isso porque as políticas públicas exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados por ela” (*apud* SECCHI, 2012, p. 52).

Esse é o porquê, ocasionalmente, de algumas políticas públicas serem extintas sem antes mesmo ter havido tempo hábil para a mudança social pretendida. Somado a isso, há o interesse dos gestores apresentarem resultados durante suas próprias gestões e de almejarem ser protagonistas dos programas implementados. Logo, políticas de governos anteriores muitas vezes são descontinuadas, não por falta de alcance dos objetivos esperados, tendo em vista que sequer pode ter havido tempo para tanto, mas por estratégia política e fins eleitoreiros.

SECCHI (2012) também aponta que é necessário haver recursos para a realização das avaliações, caso contrário, estas poderão ser são frustradas, já que “acabam se traduzindo em verificação de alguns indicadores básicos que frequentemente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos” (SECCHI, 2012, p. 51). Logo, no planejamento da política pública, inclusive no que tange ao orçamento, é importante serem previstas condições para que as avaliações possam ser bem realizadas, diante da sua importância para o bom desenvolvimento dos programas.

Por fim, observa-se que a avaliação é uma fase muito desafiadora, pelas grandes dificuldades em determinar o sucesso ou insucesso das políticas públicas, que pode ser decorrente de qualquer fase do ciclo, como HOWLETT, RAMESH e PERL destacam que:

[o]s insucessos podem ocorrer em qualquer estágio do ciclo político e não têm sua origem necessariamente no mesmo estágio (Michael, 2006). Assim, um governo ambicioso demais talvez concorde em abordar problemas intratáveis (“perversos”) (Pressman e Wildavsky, 1973; Churchman, 1967) no estágio da montagem da agenda, uma decisão que pode leva-lo ao insucesso em qualquer estágio subsequente do ciclo político. O insucesso pode também advir de uma composição equivocada de objetivos e meios no estágio da formulação (Busenberg, 2000, 2001, 2004^a, 2004^b) ou pode resultar das consequências de lapsos ou mau julgamentos feitos no estágio da tomada de decisão (Bobens e t’Hart, 1995, 1996; Perrow, 1984; Roots, 2004; Merton, 1936). Outro conjunto de armadilhas se revela por meio de várias “falhas de implementação” em que os alvos dos tomadores de decisão não são traduzidos para a prática de

modo adequado ou correto (Kerr, 1976; Ingram e Mann, 1980). O insucesso político pode igualmente decorrer da falta de supervisão eficaz pelos tomadores de decisão sobre aqueles que implementam a política (McCubbins e Schwartz, 1984; McCubbins e Lupia, 1994; Ellig e Lavoie, 1995). Finalmente, o insucesso pode ser proveniente de governos e *policy-makers* que não avaliam efetivamente os processos políticos e não aprendem as proveitosas lições das experiências passadas (May, 1992; Scharpf, 1986; Busenberg, 2000, 2001, 2004^a, 2004b). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 204).

1.4.7. Extinção

Por fim, chegamos na última fase do ciclo das políticas públicas. A extinção poderá ocorrer quando o problema que originou a política pública é considerado resolvido; a política pública tal qual como formulada e implementada é ineficaz; ou o problema perdeu a importância e saiu da agenda política (GIULIANI, 2005, apud SECCHI, 2012, p. 53). Observa-se que “as políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido” (SECCHI, 2012, p. 54).

Destarte, o método do ciclo das políticas públicas se apresenta bem útil para a criação ou análise de um programa de ação governamental, já que aponta requisitos que são importantes no planejamento e concretização das políticas – a fim de serem atingidos os objetivos pretendidos ou possibilitar o levantamento de hipóteses para as causas de eventual insucesso. Ainda que cada fase do ciclo não seja observada em ordem cronológica e independente ou com a mesma profundidade e tempo, todas elas trazem aspectos relevantes para o sucesso de uma política pública.

1.5. Intersetorialidade

A natureza da política pública como vimos é bastante complexa, por envolver diversos processos multidisciplinares para sua realização, bem como a coordenação entre os diferentes poderes do Estado, níveis federativos e sociedade civil (BUCCI, 2006). Ocorre que muitas políticas possuem formulação e implementação ainda mais complexas, por demandarem necessariamente uma atuação articulada entre os diferentes atores, órgãos, instituições e setores estatais de especialidades e ramos de atuação diferentes, diante dos problemas que tais políticas pretendem solucionar. Assim, apreciaremos algumas peculiaridades das políticas intersetoriais, que entendemos ser o caso da política pública para

garantia da permanência escolar, como melhor aprofundaremos no terceiro capítulo desta dissertação.

Para a conceituação da intersectorialidade, é relevante compreendermos o significado de “setor”. Segundo CUNILL-GRAU (2016), as especialidades do conhecimento do aparelho governamental são organizadas por setores, como a educação, saúde, assistência social, ou seja, é a organização compartimentalizada do aparelho do Estado. Assim, o setor é compreendido como “um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas ideias e suas práticas” (MARQUES, 2000, p. 135).

Destarte, a intersectorialidade nas políticas públicas é a “articulação entre diferentes setores do governo, em arranjos institucionais mais ou menos formalizados”, implicando na “combinação de saberes, olhares e abordagens disciplinares” (BICHIR, CANATO, STEPHANELLI, 2017, p. 1). É uma resposta organizacional diferente ou uma nova forma de atuação, que supera a lógica setorial e atuação historicamente segregada de cada parte do Estado (CUNILL-GRAU, 2016), em que:

não bastariam nem tampouco ações públicas tradicionalmente segregadas por setores, mas sim a combinação de olhares disciplinares, o trabalho conjunto de diferentes tipos de atores e a articulação de setores governamentais, além de parcerias com atores não governamentais [...] (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 2).

A razão da tradicional divisão entre setores é facilitar a organização do trabalho estatal, tendo em vista que, de fato, os serviços sempre foram e são normalmente prestados de maneira setorial – ou seja, por meio de atividades circunscritas à especialização profissional de cada área de atuação (SANTOS, 2011, p. 16), inclusive no que tange à divisão orçamentária. Porém, observa-se que existem situações e problemas que pela sua complexidade demandam uma abordagem integral, cuja solução extrapola a provisão de bens e serviços de um determinado setor (BRONZO, 2016, p. 109), para além da abordagem de especialistas imersos em campos de saber delimitados (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 2). Tais problemas dependem de uma atuação integrada e inclusiva de diferentes áreas e profissionais, com o compartilhamento de recursos, metas, bem como desenvolvimento conjunto de estratégias a partir das experiências já vivenciadas (SANTOS, 2011, p. 16). Nesse sentido, SANTOS (2011) aponta que as fronteiras dos setores:

não refletem nem a lógica, nem a complexa dinâmica dos problemas encontrados na sociedade, como é o caso da pobreza. Os problemas sociais transpõem as barreiras setoriais e necessitam de uma atuação integrada capaz de vislumbrar o indivíduo ou a família “como um todo” e não de forma fragmentada, isolada e desarticulada (SANTOS, 2011, p. 16).

CUNILL-GRAU (2016) destaca um fundamento técnico da intersectorialidade, consistente no fato de que “ela cria melhores soluções (em comparação à setorialidade), porque permite compartilhar os recursos (conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos etc) que são próprios de cada setor, sejam governamentais, com fins lucrativos, sem fins lucrativos, etc” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 41). Observa-se que a intersectorialidade ocorre não apenas horizontalmente, entre setores do mesmo nível de governo (como secretarias do mesmo município), mas também pode ocorrer envolvendo a relação entre setores e órgãos de níveis federais distintos (BRONZO, 2016, p. 106) – o que gera uma maior complexidade na sua implementação.

CUNILL-GRAU (2016) aponta também que não se pode confundir intersectorialidade com a transversalidade, pois ela:

não pretende substituir as estruturas setoriais existentes, ainda que pressuponha a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em diversos setores. [...] O que é específico da transversalidade é a introdução de novos assuntos, geralmente associados à proteção de direitos (por exemplo, a equidade de gênero), que não podem ser designados verticalmente, e que não correspondem a objetivos específicos de um setor ou organização, mas que se pretende sejam assumidos por todos. Em resumo, a transversalidade não é um conceito interorganizacional, mas a intersectorialidade é (CUNILL-GRAU, 2016, p. 41).

Acrescenta-se que a intersectorialidade pode ser de diferentes intensidades, de acordo com a maior ou menor integração dos setores (CUNILL-GRAU, 2016). BRONZO (2016), recordando o trabalho de KEAST *et al.* (2012), também apresenta uma tipologia de identificação dos padrões de intersectorialidade de acordo com a intensidade. São os chamados “3 C’s”: cooperação, coordenação e colaboração. Assim, “na cooperação, a conexão entre os setores é limitada e de baixa intensidade. Na coordenação, as conexões são de médias e de média intensidade, enquanto na colaboração a conexão é alta bem como é alta é sua intensidade” (BRONZO, 2016, p. 107).

Logo, não existe a lógica de “tudo ou nada” na intersectorialidade. Isso porque, na prática, já se observa a atuação intersectorial em diferentes políticas públicas, mas que ocorrem em intensidades distintas, inexistindo um padrão formalizado, uma orientação clara ou estratégias pré-definidas. Desse modo, pode haver uma efetiva articulação e resolução

conjunta dos problemas ou simplesmente a realização de encaminhamentos de um a outro setor, independentemente até de haver previsão normativa ou operacional (SANTOS, 2011, p. 87), o que pode ter resultados diferentes e talvez não tão eficazes na resolução do problema.

CUNILL-GRAU (2016) apresenta duas premissas fundamentais em relação à intersectorialidade: i) “a integração entre setores possibilita a busca por soluções integrais”; e ii) “a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 41).

Pois bem, observa-se, portanto, que a intersectorialidade é uma estratégia para resolver problemas considerados complexos (*wicked problems*), ou seja, que envolvem múltiplas causas e circunstâncias, como pobreza, desigualdade, violência. Dessa forma, como já foi dito, ela tem sido considerada como uma das maneiras mais apropriadas para a busca da solução, tendo em vista possibilitar uma abordagem integral e integrada (BICHR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, CUNILL-GRAU, 2016), já que viabiliza que cada área governamental, em conjunto e articuladamente, trabalhe perante as diferentes causas, para alcançar a transformação social pretendida

Especialmente na área da infância e juventude, a necessidade de atuação intersectorial se torna ainda mais evidente, ao estar previsto que as crianças e adolescentes são sujeitos de todos os direitos previstos no artigo 227 da CF, como reflexo do princípio da proteção integral. Nesse sentido, DIGIÁCOMO (2013, [n.p.]) destaca que:

[é] fundamental que os diversos integrantes do "Sistema de Garantias", independentemente do órgão que representam, tenham a qualificação profissional adequada e estejam imbuídos de um verdadeiro "espírito de equipe", tendo compromisso com a "proteção integral" das crianças e adolescentes atendidos, bem como a consciência de que, agindo de forma isolada, por mais que se esforcem não terão condições de suprir o papel reservado aos demais, não podendo assim prescindir da atuação destes.

CUNILL-GRAU (2016) também segue a mesma linha, inclusive ao exemplificar com a política pública para a garantia do desenvolvimento integral na primeira infância.

A intersectorialidade implica não somente que os diversos setores do governo entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas também, de maneira articulada, atendam às necessidades sociais, ou previnam problemas que tenham na sua origem causas complexas, diversas e relacionadas entre si. A suposição é, portanto, que se almejamos conseguir, por exemplo, o desenvolvimento integral da primeira infância, não basta que cada setor (saúde, educação, agricultura, etc) faça o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições (prover cuidados às crianças para prevenir doenças, fornecer tratamentos eficazes, oferecer educação etc.); também não significa evitar que haja

sobreposição entre eles. Implica que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando a alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36).

Ressalta-se que a intersetorialidade, justamente por viabilizar a resolução de problemas complexos, tem também se afirmado como importante instrumento para a redução da desigualdade, que é um dos objetivos da República Federativa do Brasil (artigo 3º, inciso III, CF), como já foi recordado anteriormente. Isso porque:

ela pode propiciar uma leitura mais qualificada das situações de constrangimento de acesso a bens, a benefícios e serviços da proteção social, e a oportunidades. E, principalmente, pode favorecer uma oferta de ação pública mais qualificada no enfrentamento da desigualdade (JACCOUD, 2016, p. 21).

Aliás, o foco principal da intersetorialidade não é simplesmente a melhoria da prestação dos serviços públicos de cada setor, mas a solução do problema que se quer enfrentar – uma vez que, repita-se, diante das suas diversas causas e da incompletude institucional, a integração setorial pode permitir uma abordagem integral. “Isso significa que é a procura da integralidade da abordagem de um determinado problema ou situação social que coloca como central a questão da relação entre diferentes setores do governo” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36). Ou seja, sempre que estivermos diante de um problema complexo, que demanda uma abordagem integral para sua solução, será necessária a atuação intersetorial.

1.5.1. Dificuldades na implementação

Na teoria resta nítida a importância da atuação intersetorial e sua maior eficiência na resolução de problemas sociais complexos. Porém, como fazer com que isso se converta em prática? Como bem ressaltado por CUNILL-GRAU (2016) e por BICHIR, OLIVEIRA e CANATO (2016), inexistente consenso sobre como obter a intersetorialidade e garantir sua efetivação para além da previsão normativa. Isso porque diversos obstáculos são enfrentados, tendo em vista a ausência de uma propensão natural à cooperação entre os diferentes atores da política (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017), porquanto a tendência é cada um atuar dentro da sua especialidade e estrutura.

Aqui está evidenciada a importância da análise da implementação das políticas públicas, tendo em vista que nem sempre o que foi planejado, decidido e formalizado por meio da normatização em relação à política pública consegue ser materializado. Dessa forma, é necessário apreciar as falhas que costumam acometer esta fase da política pública, bem como constatar erros anteriores à tomada de decisão (SECCHI, 2012, p. 45), para atingir

os resultados esperados com a atuação estatal. Nesse sentido, BUCCI discorre sobre a importância de alcançarmos os resultados pretendidos e não apenas a conformação normativa:

[o] ideal de uma política pública, vista pelo direito, não se esgota na validade, isto é, na conformidade do seu texto com o regramento jurídico que lhe dá base, nem na eficácia jurídica, que se traduz no cumprimento das normas do programa. O ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo (BUCCI, 2006, p. 43).

Como sabemos, a tomada de decisão pelos gestores responsáveis pela política pública não reflete, necessariamente, no comportamento dos burocratas de nível de rua, recordando que são aqueles que atuarão na prática de maneira articulada com outros setores. Segundo MARQUES, referindo-se ao que foi formulado por LIPSKY (1980), a teoria das burocracias de nível de rua parte:

da constatação da necessária adaptação de regras e procedimentos de política para a sua aplicação final, sustentando a existência, em qualquer política, do que denomina de “discricionariedade”, ou a existência de um razoável espaço para decisões por parte do implementador final (MARQUES, 2013, p. 34).

Portanto, é necessário levar em consideração, quando da formalização normativa da tomada de decisão, a discricionariedade do burocrata de nível de rua no momento da implementação. Assim:

observar a implementação de políticas públicas a partir dos atores que as implementam significa considerar a dinâmica e as interações que ocorrem nesse processo. O que significa também que os diferentes atores da burocracia que estão envolvidos não agem somente como fiéis executores dos serviços e normas e regras, sem acionar seus referenciais, como definido pela visão da policy cycle e pela tipificação e burocracia weberiana. Pelo contrário, eles exercem suas funções e desenvolvem seus papéis conduzidos também com base em suas experiências, valores, visão de mundo e contexto no qual estão inseridos. Tal perspectiva reconhece que os implementadores também “fazem política” e, por isso, podem ser considerados como policy makers, pois contam com certo grau de discricionariedade e de autonomia que permite a eles determinarem em grande parte a natureza e a qualidade do programa (ARRETCHE, 2001). Desse modo, a implementação passa a ser uma etapa de reformulação e formulação de novas políticas (LINDBLOM, 1980), pois implica em um processo criativo de tomada de decisões, além de ajustes incrementais de metas, recursos, prazos, entre outros fatores (SANTOS, 2011, p. 19).

Ademais, são diversos os fatores que influenciam a implementação de uma política pública, os quais podem ser endógenos, como normas, regras e

estruturas/instituições, ou exógenos, como o contexto sociopolítico, histórico e cultural, os referenciais distintos dos atores (SANTOS, 2011, p. 19).

Destarte, o burocrata não apenas executa os programas anteriormente formulados, mas toma decisões importantes que podem alterar o desenho inicial da política pública, vez que era incapaz de prever a completa realidade a ser enfrentada pelos implementadores (ARRETCHE, 2001). Isso pode ser considerado uma falha dos tomadores de decisão ou algo proposital, hipótese que viabiliza a adaptação da política às situações encontradas. Nesse caso, essa abertura “permite com que gestores e burocratas de rua exerçam sua autonomia, e construam estratégias com base na discricionariedade de suas ações” (SANTOS, 2011, p. 20).

Tendo isso em consideração, é preciso ir além da previsão normativa, vez que esta, por si só, não é suficiente para alcançar a efetiva implementação da intersectorialidade. Nesse sentido, deve ser planejado também pelos tomadores de decisão uma forma de garantir a articulação intersectorial mesmo com essa margem de discricionariedade que os burocratas de nível de rua possuem. Como BICHIR, OLIVEIRA e CANATO (2016) discorrem:

[d]o ponto de vista analítico, afirma-se ainda que para se avançar no estudo de políticas intersectoriais é preciso ir além da análise dos objetivos expressos por programas e políticas em seus desenhos institucionais, normativos e regulamentações. Construir normativa e politicamente consensos em torno da importância da articulação crescente entre diferentes iniciativas setoriais de políticas sociais e de combate à pobreza é um bom ponto de partida, mas certamente não é um ponto de chegada. É necessário levar a sério as contingências e desafios de processos de implementação de políticas públicas, como muito bem colocado pelas análises políticas de políticas públicas (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 87).

Destarte, por mais que haja euforia em relação arranjos intersectoriais, tal é acompanhado de ceticismo em relação à sua viabilidade, já que a política pública, por si só, envolve algum grau de conflito e disputa, o que somente é potencializado naquelas em que há maior diversidade de atores e setores (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017). Assim, no que tange às dificuldades da implementação da intersectorialidade, algumas situações devem ser levadas em consideração pelos tomadores de decisão e gestores, ao desenharem a política pública, para promover o alcance do seu objetivo.

BICHIR, OLIVEIRA e CANATO (2016), analisando estudos sobre a intersectorialidade em programas municipais, observam algumas fragilidades principais, como: i) falta do conhecimento do conceito de intersectorialidade pelos agentes envolvidos (gestores ou burocratas) e das ações intersectoriais existentes no Município das quais

participam; ii) falta de acesso a informações relacionadas à atividade intersetorial, em virtude da informação permanecer centralizada em um único setor, por exemplo; e iii) falta de estrutura física e recursos humanos para viabilizar a atividade intersetorial. Ainda sobre esse aspecto, SANTOS (2011) também reforça que:

[i]ntegrar e articular serviços ainda são desafios ligados ao compartilhamento de poder, a precariedade nas estruturas de atendimento, recursos humanos insuficientes frente à demanda, baixo investimento financeiro e ausência de incentivos profissionais (SANTOS, 2011, p. 97-98).

1.5.1.1. Falta de institucionalização da Intersectorialidade

Em relação à primeira fragilidade apontada, referente à falta do conhecimento do conceito de intersectorialidade pelos agentes, observa-se que esta corresponde, na realidade, a um contexto ainda mais complexo, que é a ausência de institucionalização da intersectorialidade, nas políticas públicas em que ela é prevista.

Os serviços públicos, como já ressaltado acima, são historicamente divididos em setores, predominando ainda uma cultura organizacional setorializada – o que é incompatível com a ideia de integração que a intersectorialidade pressupõe. Logo, a atuação intersectorial, por mais que não seja uma completa novidade – diante da quantidade de políticas públicas que, ao menos normativamente, pretendem implementá-la –, ainda não foi propriamente institucionalizada, constatando-se a falta de conhecimento dos agentes quanto ao seu conceito e vantagens na solução de problemas sociais complexos, além de ainda inexistir adequada regulamentação quanto ao seu funcionamento. Nesse sentido, Santos (2011) destaca que:

[q]uanto ao conceito de intersectorialidade para os gestores e burocratas, foi possível verificar que tanto os burocratas do nível de rua, quanto os gestores, apresentam uma noção ainda muito vaga sobre o conceito de intersectorialidade. Porém, esses atores já aplicam a intersectorialidade na prática da implementação de outras políticas públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais. Percebemos também que a prática da intersectorialidade não é novidade na rotina dos setores [...]. O que ocorre é que o desenvolvimento dessa prática ainda é pouco institucionalizada, havendo pouca ou quase nenhuma regulamentação escrita que oriente os setores no estabelecimento e manutenção destas parcerias, assim como resultados ainda não mensurados que testemunhem as vantagens da intersectorialidade (SANTOS, 2011, p. 140).

Esse cenário reflete em uma atuação descoordenada, sobreposta ou até omissa entre os setores, com desperdício de tempo e dinheiro público. Observa-se que a

intersetorialidade, quando não desempenhada adequadamente, por vezes, apenas aumenta a burocracia e as formalidades procedimentais entre os diferentes setores. Isso sem contar nas hipóteses de omissão na atuação, em que cada setor ou órgão conclui, pela falta de regulamentação e comunicação, que alguma atividade, que deveria ser, não é de sua atribuição, aguardando que o outro setor a desempenhe. Tal somente prejudica o alcance do resultado esperado no atendimento integral do problema que a política objetiva solucionar. Portanto, um grande passo para os tomadores de decisão é institucionalizar a intersetorialidade da política pública que está sendo desenhada, para que possa assim modificar a cultura organizacional ainda enraizada nas estruturas da gestão. A institucionalização de práticas das políticas públicas permite que estas perdurem para além de gestões governamentais, tornando-as políticas de Estado, o que viabiliza a continuidade da garantia dos direitos (BUCCI, 2019).

Reforça-se que a institucionalização intersetorial é uma demanda urgente para a superação da cultura setorializada e verticalizada das relações estatais. Isso porque, mesmo diante do fato da democratização, descentralização, compartilhamento e cooperação das políticas serem características do nosso sistema federalista desde a CF, infelizmente, o legado autoritário e verticalizado das relações institucionais, fruto do longo período de ditadura militar, ainda impede a integral observância prática das mencionadas características, que são importantes para o sucesso da intersetorialidade (PEREIRA, 2014, p 96). Nessa linha, SANTOS (2011, p. 30) explica que:

[o] outro ponto abordado é a herança de uma administração pública marcada fortemente por uma hierarquia vertical e piramidal que se torna um entrave, na medida em que decisões de caráter incremental teriam que percorrer um longo processo dentro dos escalões da burocracia, ao invés de ocorrerem na base, ou seja, entre a burocracia de nível de rua. A intersetorialidade tem como um de seus objetivos a horizontalização das relações entre os setores com base na interdependência dos serviços, superando as vicissitudes da hierarquia burocrática setorial.

1.5.1.2. Diferenças políticas entre as pastas

Outro aspecto que dificulta a efetiva ocorrência da intersetorialidade, como destacado por BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017), é o fato de as diferentes pastas gozarem de prestígio e capitais políticos distintos para definição e implementação das agendas. Logo, não se pode assumir que serão relações efetivamente simétricas, recíprocas ou horizontais.

Tais diferenças entre os setores é decorrente também do poder político partidário brasileiro, em que há uma divisão das secretarias ou ministérios entre os partidos apoiadores do candidato eleito, seja em qualquer nível federativo, que nem sempre correspondem efetivamente ao melhor para o interesse público, não havendo uma análise de experiência prévia de gestão ou conhecimento técnico na área. Logo, tais arranjos políticos podem dificultar ainda mais as políticas que necessitam de uma integração entre esses diferentes setores. CUNILL-GRAU (2016) melhor explica essa situação.

No caso do Brasil, chegou-se a afirmar que a prática da intersectorialidade é extremamente difícil, devido à tradição setorializada, a qual se superpõem duas “camadas” de poder: o poder das corporações setoriais e o poder político partidário, com as práticas de “distribuir” as secretarias (o equivalente aos ministérios), para grupos ou partidos que apoiam os governos. A existência de governos de coalizações, inclusive, pode tornar os órgãos criados para a ação intersectorial muito vulneráveis no que se refere à formulação de políticas. Cabe considerar, então, que certos contextos político-institucionais dificultam mais a intersectorialidade (CUNILL-GRAU, 2016, p. 53).

Esse contexto político partidário brasileiro também pode gerar uma estrutura governamental competitiva, como aponta INOJOSA (2001), correspondendo os setores a corporações fechadas inseridas numa dinâmica de cláusulas setoriais. Por isso que, na maioria das vezes, como a mesma autora aponta, a intersectorialidade se restringe à mera reunião dos diferentes profissionais, sem haver efetivo diálogo e cooperação entre os setores.

Evidentemente, não é tarefa fácil, diante da complexidade do problema, mas deve ser planejada alguma forma de neutralizar ou compensar essas diferenças, para viabilizar a participação efetiva e mais igualitária de todos os setores. Observando-se, também, que não só o prestígio político distinto das pastas influencia na boa articulação, mas também a própria forma de trabalho diferenciada entre os setores.

Ademais, a separação orçamentária especializada por setores também prejudica esse trabalho articulado, precisando ser planejada uma forma de incluir o financiamento de políticas intersectoriais no orçamento público, abrangendo todas as pastas envolvidas. Caso contrário, não haverá recurso para a integração entre os setores, considerando que “uma categoria orçamentária por especialidade choca com a pretensão de intersectorialidade” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 46).

1.5.1.3. Alternância de poder, gestores e políticas públicas

Outro aspecto característico da nossa situação política e que pode prejudicar a intersetorialidade é decorrente da alternância de poder. Mesmo que esta represente o importante exercício da democracia, por vezes acarreta mudança repentina de gestão, com troca de chefia e dos servidores em cargos de confiança principais, impedindo a continuidade de muitas políticas públicas – o que prejudica o engajamento que existia entre os agentes atuantes das gestões antigas (TUOTO, 2020, p.15). Observa-se que é importante o gestor cumprir o plano de governo apresentado durante a campanha, em razão do qual foi eleito, resultando na modificação de políticas públicas que estão sendo implementadas, com base na nova agenda. Porém, é importante não haver a violação do interesse público nessas mudanças, o retrocesso de direitos já garantidos, e muito menos o desperdício ao erário.

A forma de transição deve fazer parte do planejamento da nova política, justamente para não ser criado um vácuo que permita violação de direitos e perda das conquistas das gestões anteriores. Lembrando também que muitos gestores não querem continuar com programas de governos antigos, mesmo que sejam bem sucedidos, para desvincular do trabalho seu sucessor, bem como ter protagonismo em programas implementados. Além disso, não realizam planejamentos de resultados de longo prazo, pretendendo que a política implementada produza resultados rápidos e contribua para sua reeleição ou do seu grupo político. Estas são questões que precisam ser estudadas para se cogitar uma forma de superação.

1.5.2. A atuação estatal para a implementação da intersetorialidade

Pois bem, cientes da relevância da intersetorialidade para a solução de problemas sociais complexos, como é o caso da evasão escolar, bem como das dificuldades inerentes à sua implementação, BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017) reforçam a relevância da atuação estatal para seu sucesso. Para as autoras, além da defesa normativa de uma política intersetorial, é importante apreciar as reais condições que são proporcionadas para sua implementação. Ou seja, não adianta ter só previsão legal ou normativa, é importante que o Estado crie o caminho para que a intersetorialidade ocorra, ressaltando que a atuação estatal, chamada pelas autoras de “capacidades estatais”, vai além “da estruturação de burocracias e da disponibilidade de recursos financeiros” (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 1).

Assim, a atuação estatal não pode ser a mera criação de novas formalidades ou um fluxo apenas de circulação de ofícios, diante das dificuldades inerentes à atuação intersetorial. O foco maior da atuação estatal não deve ser pela perspectiva organizacional, mas priorizando as dimensões relacionais e os aspectos políticos das disputas e interações entre os setores governamentais e demais atores envolvidos, tendo em vista as diferenças de prestígio e capital político de cada secretaria.

Assim, a preocupação maior tem que ser com as relações entre as pastas, em criar meios de promover essa maior integração, não do ponto de vista meramente burocrático (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017). Porém, abordagens que levem em consideração a perspectiva relacional assumem normativamente que há uma reciprocidade horizontal, o que não ocorre na prática, mesmo que os setores estejam, aparentemente, no patamar hierárquico equivalente (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 3) – o que deve ser de conhecimento dos gestores e planejadores da política para a superação das diferenças.

Com base no estudo de GOMIDE e PIRES (2014), as capacidades estatais podem ser classificadas por sua dimensão técnico-administrativa, que é a disponibilidade de recursos humanos, financeiros, burocracias qualificadas e autônomas, e por sua dimensão política, que é a negociação e pactuação dos interesses conflitantes entre os atores. Assim, BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017), analisando diferentes estudos e políticas públicas, apontam elementos que facilitam ou dificultam a efetivação da intersetorialidade e que devem ser considerados pelo Estado: definição dos objetivos da intervenção; construção da adesão dos setores pertinentes; dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema; dimensão política, ou seja, uma autoridade política com mandato e legitimidade; aspectos organizacionais e de gestão; definição de arranjos de coordenação; instrumentos de coordenação para articulação entre os setores; e redes locais.

1.5.2.1. Definição dos objetivos da intervenção

É importante que todos os atores tenham clareza sobre a importância da atuação intersetorial, sobre os objetivos do programa e a divisão das competências, ou seja, quais são as tarefas deles esperadas, principalmente as que demandam integração, além de saber quais são os meios à disposição para o seu alcance. Conforme as autoras apontam:

boa parte da literatura sobre intersetorialidade destaca a importância da clareza inicial das metas da intervenção, com precisa definição da divisão de tarefas e responsabilidades entre os setores (Veiga e Bronzo, 2014;

Cunill-Grau, 2014). Um dos principais problemas encontrados nos estudos empíricos é justamente a falta de clareza, nos diversos programas, sobre quais seriam as ações de fato integradas e quais permaneceriam setoriais (Veiga e Carneiro, 2005), uma vez que a defesa da intersectorialidade não implica a dissolução de todas as fronteiras setoriais (Cunill-Grau, 2014). [...] Como veremos, de fato falta clareza nos objetivos de muitos programas: em muitos dos casos que serão discutidos encontramos um processo incremental tanto de definição de objetivos como de organização de arranjos de governança (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 10).

Normalmente, já lidamos com o grande espaço para a discricionariedade dos burocratas de nível de rua no momento da implementação, no que tange a qualquer política pública, o que somente é ampliado no caso da intersectorialidade, pela falta de clareza normativa. Desse modo, difícil alcançar o objetivo esperado, se os próprios atores não sabem qual é esse objetivo e como agir para obtê-lo.

1.5.2.2. Construção da adesão dos setores pertinentes

Além de saberem como atuar e as atribuições de cada, é importante que os setores envolvidos efetivamente tenham aderido às estratégias da intersectorialidade (VEIGA e BRONZO, 2014), inclusive com equalização das divergências de prestígio político, formas de trabalho e contextos organizacionais, conforme já discutimos acima. Porque não basta haver a adesão formal do alto escalão dos setores quando da elaboração da política pública e formalização normativa, mas que também sejam levadas em considerações todas essas dificuldades e disputas setoriais.

Ainda que clareza de regras e parâmetros, bem como mecanismos de indução e coordenação de ações sejam essenciais, estes não garantem a efetivação dos objetivos, ainda mais quando são cada vez mais complexos e permeados por interesses e disputas, como na perspectiva de articulação intersectorial de diferentes iniciativas governamentais (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 88).

Logo, o Estado deve estar ciente das dificuldades existentes na política em concreto quando da adesão e negociações no seu planejamento e implementação, a fim de efetivamente garantir o alcance dos resultados esperados:

[n]o entanto, em termos gerais, precisamente porque costumam existir interesses setoriais que em alguns aspectos podem divergir e, inclusive, podem ser conflitantes, a cooperação alcançada por meio do diálogo se mostra mais eficaz que a alcançada por meio da autoridade. O conhecimento acumulado sobre isso mostra que os processos participativos de deliberação entre os atores podem contribuir para a resolução de conflitos, para criar significados compartilhados e para aumentar a

percepção de sua interdependência (INNES; BOOHER, 2003; FUNG, 2003; HARDY; PHILLIPS; LAWRENCE, 1998; LANE; BACHMANN, 1998). [...] Promover a influência mútua na tomada de decisão para equilibrar as diferenças (reais ou percebidas) de poder, e propiciar uma comunicação sustentada recíproca para gerar visões compartilhadas, na perspectiva das teorias da deliberação são fundamentais para remover tais obstáculos (CUNILL-GRAU, 2016, p. 55).

CUNILL-GRAU (2016), ainda, destaca a importância do grau de incorporação da intersetorialidade no ciclo de formação da política, tendo em vista que o planejamento prévio e conjunto da ação influenciará no seu resultado. Isso porque “quando uma ação intersetorial é pensada e desenhada, uma primeira mudança é a maneira como são definidos os problemas e planejadas as soluções (KALEGAONKAR; BROWN, 2000)” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 46). Destarte, esse processo de formulação é muito importante, já que a forma, o conteúdo dos acordos iniciais de colaboração e os instrumentos utilizados para essa formulação irão influenciar significativamente os resultados (BRYSON *et al*, 2006, *apud* CUNILL-GRAU, 2016):

[n]esse sentido, o planejamento conjunto é descrito praticamente por todos os organismos que abordam a questão da intersetorialidade (HEALTH CANADA, 2000; UNESCO, 2004, OMS, 2008). Mais ainda, ressalta-se que quando as instâncias criadas para facilitar a relação entre os setores operam após o planejamento do trabalho de cada setor, tais instâncias se tornam estéreis (CORREA, 2001) (CUNILL-GRAU, 2016, p. 46).

O ideal seria, conforme pontuado por Cunill-Grau (2016), um sistema unificado de administração, com objetivos compartilhados e identificados – o que viabilizaria uma integração plena, com uma modificação de estruturação no ciclo de políticas públicas, ou seja, “as formas de planejamento, de formulação do orçamento e de monitoramento e avaliação deixariam de ser setoriais para serem intersetoriais” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 46).

Assim, há pouca utilidade pretender uma elevada colaboração entre os setores que atuam na política, caso não haja a participação de todos no planejamento e demais fases do ciclo de formação, impedindo a efetiva incorporação à rotina setorializada. E aqui esta participação integrada é importante que seja não só com o envolvimento do alto escalão, como já foi dito, os quais são imprescindíveis para a tomada de decisões e negociações intersetoriais, mas também do burocrata de nível de rua, que atuará na linha de frente da implementação e quem principalmente deverá se articular com os demais atores no dia a dia da execução dos serviços.

1.5.2.3. Dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema

Diante das divergências acima destacadas, as percepções sobre o problema “podem variar enormemente entre os setores, afetando tanto a construção de um tema como problema na agenda pública quanto a definição de alternativas e meios para enfrentá-lo” (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 10). Isso é até esperado, já que a multidisciplinariedade torna mais rica a busca de soluções. Mas é preciso que haja possibilidade de engajamento e construção conjunta das decisões, o que torna importante esse processo prévio de negociação entre os setores envolvidos na elaboração da política pública.

Recorda-se também que deve ser de conhecimento do Estado para a fase de negociações e decisões antes da implementação que, além da existência de disputas políticas e diferentes visões do problema entre os setores, os incentivos são diferentes para cooperação de cada área (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017). Logo, é imprescindível saber quais incentivos são necessários para que haja a cooperação de cada setor. Um exemplo de incentivo é o compartilhamento de orçamento ou cofinanciamento para os envolvidos na política, tendo em vista que em muitos casos não há acréscimo orçamentário, pela diluição das atribuições intersetoriais dentro dos serviços que já são comumente prestados pelo setor.

1.5.2.4. Dimensão política: uma autoridade política com mandato e legitimidade

Pelas políticas públicas intersetoriais analisadas pelas autoras mencionadas, a referida autoridade foi importante para induzir a participação e o envolvimento efetivo dos setores, bem como realizar sua coordenação (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017).

CUNILL-GRAU (2016) destaca também a necessidade de uma autoridade central, principalmente para existir controle externo e necessidade de prestação de contas:

[n]o entanto, o grau de controle sobre o resto dos setores governamentais pode variar e, com isso a própria orientação da integração que se produz entre os setores. Dessa forma, ocorre que os processos de planejamento, formulação orçamentária, monitoramento, avaliação e o orçamento podem estar centralizados nessa autoridade central ou serem geridos pelos próprios setores mediante instâncias ad hoc de caráter intersetorial propriamente ditas. (CUNILL-GRAU, 2016, p. 49).

1.5.2.5. Aspectos organizacionais e de gestão

Importante também a ocorrência de mudanças na cultura organizacional dos setores, modificações nas concepções dos profissionais e na alocação de recursos técnicos e humanos, justamente para viabilizar a ocorrência da intersetorialidade (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017). Ou seja, é preciso propiciar reais condições para a intersetorialidade ser exercida. Isso demanda a disponibilidade de “recursos financeiros, humanos, materiais e técnicos necessário para identificar as necessidade e problemas e oferecer respostas adequadas a elas” (BRONZO, 2007, p. 36), devendo-se ser considerado pelos gestores a forma como são compartilhados tais recursos entre os setores (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017). Evidentemente, a distribuição deve ser de acordo com as atribuições de cada setor, para que tenha melhores condições de cumprir o papel esperado na implementação da política pública. Por isso é tão importante estarem claras as funções de cada um, para que haja também uma justa distribuição dos recursos.

1.5.2.6. Definição de arranjos de coordenação

Estudos apontam que deve haver clara definição sobre os arranjos da atuação coordenada entre os setores, inclusive com um marco regulatório uniforme (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017), justamente para que não só seja de conhecimento de todos, mas também possa ser cobrada a implementação. Tais arranjos podem ser mais superficiais, como a criação de comitês entre ministérios ou secretarias, ou mais profundos, realizando-se alterações estruturais na organização e nos métodos de trabalho setoriais (CUNILL-GRAU, 2016). Mas Veiga e Bronzo (2014) ponderam que essas instâncias de coordenação intersetorial muitas vezes são espaços apenas de apresentação dos resultados setoriais e não de construção conjunta de estratégias de atuação (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017), o que deve ser levado em consideração pelos gestores, já que não basta uma relação apenas protocolar.

Conforme defendido pela literatura sobre intersetorialidade, é importante analisar o que está sendo efetivamente compartilhado entre os vários setores e, se objetivos comuns de atuação estão, de fato, sendo construídos, para além de relações de protocolo (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 96).

Recorda-se que a intersetorialidade implica em alterações nas dinâmicas e processos organizacionais, logo, não é apenas uma mera coordenação entre os setores (CUNILL-GRAU, 2016).

Os arranjos intersetoriais podem constituir uma parte leve da organização (por exemplo, um comitê interministerial), ou podem implicar alterações profundas nas estruturas organizacionais e nas metodologias de trabalho de cada setor envolvido, ao ponto de dar lugar a uma nova estrutura (BRONZO, 2007; CUNILL-GRAU, 2005). Pode, inclusive, significar a criação de uma entidade diferente que unifique todas as anteriores (UNESCO, 2004; CORBETT; NOYES, 2008). Em todo caso, a variada literatura sobre a colaboração interagencial chama atenção sobre a necessidade de estabelecer arranjos comuns de governança, ou seja, espaços ou instâncias onde os setores envolvidos em uma ação intersetorial possam pelo menos expressar seus interesses e tratar de resolver suas diferenças e conflitos (CUNILL-GRAU, 2016, p. 48).

Nesse ponto, destaca-se o entendimento de CUNILL-GRAU (2014) de que a mera coordenação é algo mais simples de ser alcançado, resultando em uma intersetorialidade de baixa intensidade, enquanto a construção de novas estruturas organizacionais intersetoriais permite uma efetiva abordagem integral do problema, o que configura uma intersetorialidade de maior intensidade.

Um arranjo de coordenação relevante são conselhos gestores municipais, criados em diferentes políticas públicas intersetoriais, em que é institucionalizado o diálogo, articulação e troca de experiência, com participantes de todas as áreas envolvidas na política pública (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016). Mas destaca-se que não basta a criação formal desse órgão, sem que haja a efetiva participação dos atores dos respectivos setores e elaboração conjunta de soluções.

1.5.2.7. Instrumentos de coordenação para articulação entre os setores

São instrumentos que devem ser colocados à disposição, para permitir a concretização da articulação, relacionados mais à implementação da política. Podem ser “bases de dados comuns, sistemas de informação compartilhados e estratégias conjuntas de avaliação e monitoramento (Cunill-Grau, 2014)” (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 11), como o cadastro único nos programas sociais.

CUNILL-GRAU (2016) entende que para atingir um grau mais elevado de integração na execução das ações, por ela chamado de “mancomunidade”, é muito importante a existência desse sistema de informação comum ou uma forma de compartilhamento dos dados, além da partilha de recursos para criar a estrutura que permita a solução integrada do problema. Já os mecanismos jurídicos de articulação são referentes à coordenação da atuação conjunta desses diversos agentes que possuem atribuição para implementação da política pública. BUCCI (2015), ao tratar do elemento “mecanismos de

articulação” do quadro de referência das políticas públicas, que abordaremos na sequência, aponta que a integração depende de mecanismos jurídicos de gestão e informação para seu bom funcionamento.

1.5.2.8.Redes locais

Por fim, as redes locais são apontadas como relevantes para a intersetorialidade, tendo em vista que estas estão mais próximas territorialmente, podem afetar eficácia dos projetos e, assim, devem ser sistematicamente mapeadas quando da implementação das políticas públicas (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017, p. 11). Portanto, concordamos que a observância dos fatores acima citados na formulação das políticas públicas pode contribuir para a implementação da intersetorialidade e eficácia dos seus resultados.

Voltaremos a tratar da intersetorialidade no último capítulo desta dissertação, em que apreciaremos as dificuldades e peculiaridades inerentes ao setor da educação, bem como exemplos de políticas públicas intersetoriais, para vislumbrarmos uma proposta de política pública intersetorial para a garantia da permanência escolar. Neste momento, trataremos do método de análise das políticas públicas que enfoca justamente na contribuição do direito.

1.6. Método de análise do direito e políticas públicas

Como visto, o Direito tem papel relevante na institucionalização da política pública e no seu processo de formação. Por tal razão, BUCCI (2015) propõe um método de abordagem que relaciona direito e políticas públicas – DPP, a fim de apreciar a estruturação jurídica dos programas de ação governamental em seu contexto político institucional, permitindo potencializar a contribuição do direito para a melhoria das políticas públicas. Sem a utilização de um método, alerta a autora, serão prejudicadas as possibilidades analíticas das políticas públicas sob o viés jurídico, o que afeta “as condições para a intervenção nas políticas públicas por meio do direito, que permanecerão igualmente tópicas, isoladas e sem visão sistemática” (BUCCI, 2015).

1.6.1. Quadro de referência

BUCCI sugere a utilização de um quadro de referência que facilita a identificação e isolamento do objeto de estudo, proporcionando a demarcação dos limites do programa de ação. “Para isso, aponta os elementos principais que permitem compreender sua organização interna, a partir da base jurídica, identificando as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão mais importantes” (BUCCI, 2015, [n.p.]).

Assim, a natureza do quadro é jurídico-institucional, tendo em vista enfatizar o aspecto institucional das políticas públicas. Além disso, o método faz uma conexão entre os elementos jurídicos e políticos da política pública, o que permite integrar as normas aos seus componentes políticos e sociais, “quebrando o isolamento metodológico que foi imposto ao direito com a consagração do positivismo jurídico” (BUCCI, 2015[n.p.]). Portanto, o quadro destaca: i) a organização da política pública; ii) os papéis institucionais; e iii) a finalidade pretendida.

No que tange à análise dos papéis institucionais, ou seja, a apreciação das atribuições e responsabilidades de cada agente na implementação, só será viável em virtude da estruturação da política pública pelo direito, permitindo a sua despersonalização. Em outras palavras:

[a] partir da institucionalização, ou da formalização na regra jurídica, o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa (BUCCI, 2015, [n.p.]).

Desse modo, o quadro de referência desmembra a política pública e elenca os seguintes elementos que são considerados os mais importantes para a sua estruturação: a) nome oficial do programa de ação; b) gestão governamental; c) base normativa; d) desenho jurídico-institucional; e) agentes governamentais; f) agentes não-governamentais; g) mecanismos jurídicos de articulação; h) escala e público-alvo; i) dimensão econômico-financeira do programa; j) estratégia de implantação; l) funcionamento efetivo do programa; e m) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional (BUCCI, 2015). Desses elementos, destacaremos alguns, considerados os mais relevantes para esta dissertação.

A *base normativa* corresponde ao conjunto normativo que institui e fundamenta o funcionamento do programa. Ela tem grande importância, pois, a partir dela, será possível apreciar a institucionalização da política, resultado da principal contribuição do direito. Assim, será composta pela norma principal, disposições específicas e por normas não

exclusivas, mas que também regulamentam a política. Ademais, é o que confere caráter sistemático, articulando os diversos elementos do programa e, em especial, os focos de competência de atuação. Acrescenta-se que a norma principal possui hierarquia variada, podendo ser lei ordinária, decreto, lei complementar, CF, ou outra.

Para o levantamento da base normativa, é necessário isolar os aspectos exclusivamente jurídicos da ação governamental, o que não é tarefa fácil, já que:

ao tentar recortar o programa de ação governamental que será analisado, o pesquisador se depara com a dificuldade de distinguir os atos normativos que o conformam, num conjunto de regras jurídicas que não são, necessariamente, exclusivas de determinado programa (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1146).

Outro elemento importante é o *desenho jurídico-institucional*, que se refere à estruturação geral do programa, aos seus principais agentes (governamentais e não governamentais), bem como aos respectivos papéis institucionais e aos mecanismos de articulação e atuação conjunta. A partir da base normativa são identificadas as competências, atribuições e responsabilidades dos agentes governamentais e não governamentais, que também participação da implementação de aspectos da política pública, por financiamento ou indução de comportamento.

Já os *mecanismos jurídicos de articulação* correspondem à coordenação da atuação conjunta desses diversos agentes que possuem atribuição para implementação da política pública. Esse é um importante aspecto a ser analisado, tendo em vista a complexidade decorrente da multiplicidade de atores envolvidos, que pode englobar também repartição de competências entre entes federativos diferentes, setores diversos e poderes e instituições distintas, o que configura a intersetorialidade, como abordamos acima.

Portanto, é imprescindível a organização normativa que distribua as diversas competências, responsabilidades e atribuições entre todos atores, estipulando-se a forma em que deve ser articulada essa atuação, para garantir a eficácia e eficiência da política pública. Ressalta-se que articulação depende de mecanismos jurídicos de gestão e informação (BUCCI, 2015) para seu bom funcionamento.

A *dimensão econômico-financeira* refere-se aos recursos financeiros que são vinculados ao financiamento do programa. Recorda-se que toda atuação estatal que envolve gastos públicos depende de inclusão no planejamento orçamentário, cuja materialização ocorre nas leis orçamentárias de cada ente federativo. Assim, não basta apenas a regulamentação do programa para que ele possa ser implementado, mas também que tenha sido aprovado no ciclo orçamentário, desde o planejamento na fase administrativa, até a

aprovação na fase legislativa, o que permitirá a consequente execução do orçamento e financiamento da política pública.

Observa-se que as despesas do programa podem ser tanto de investimento ou de custeio, aqui abrangidos os custos com pessoal. Especificamente em relação a eles, BUCCI (2015) recorda que não serão necessariamente exclusivos do programa, tendo em vista que os servidores públicos podem atender a diversos serviços e programas dentro das suas atribuições, o que pode não significar em acréscimo de despesa. Ocorre que esta situação pode causar dificuldades na implementação, tendo em vista que, apesar de existirem críticas arrazoadas acerca de ociosidade de servidores públicos, em determinadas áreas, muitos estão na realidade assoberbados de atribuições, como na educação e na assistência social, sendo que o acréscimo de novas atividades pode inviabilizar o seu cumprimento da maneira apropriada. Logo, quando do planejamento da política pública, é muito importante que esse fato seja também levado em consideração, para que a política tenha recursos humanos e materiais suficientes para o sucesso da implementação.

Nesse ponto vale ressaltar que, diante do federalismo cooperativo, muitas políticas públicas possuem suas atribuições e seus recursos compartilhados entre diferentes entes federados, gerando dificuldades orçamentárias, se não houver uma organização conjunta, com o devido planejamento, fiscalização e responsabilização. Além disso, a mencionada intersetorialidade de alguns programas pode gerar dificuldades do âmbito orçamentário, tendo em vista a distribuição e organização do erário serem realizadas por pasta governamental e não por programa, como já foi dito. Por fim, acrescenta-se outra dificuldade referente ao fato de o planejamento orçamentário ser de curto prazo (um ano para a lei de diretrizes orçamentárias e para a lei orçamentária anual) e de médio prazo (quatro anos para o plano plurianual), inexistindo segurança orçamentária para os programas de longo prazo, cuja execução extrapola os mencionados períodos, dependendo de reiteração da locação orçamentária nos exercícios financeiros seguintes.

Outro elemento relevante no quadro é a análise do *funcionamento efetivo do programa*, para que seja confrontado com o desenho ideal, que engloba os elementos anteriores. Mas para que essa análise seja mesmo baseada na realidade, será interessante contar com documentos de fontes diversas da governamental e com a visão de agentes alheios à gestão – lembrando também que muitas políticas dependem de um grande decurso de tempo para que comece a apresentar resultados relevantes.

Por fim, destaca-se o último elemento do quadro que é o *exame crítico ao desenho jurídico-institucional*, feito com base na análise do funcionamento efetivo

mencionado no parágrafo anterior. Em todos os elementos anteriores, a apreciação é apenas objetiva, com base nos fatos, previsão normativa e no real funcionamento. Assim, nesse momento que passam a ser apreciados em detalhes os elementos jurídicos presentes na estruturação da política, para que se vislumbre, ao menos em parte, em que aspectos estão as dificuldades de implementação, que impedem o alcance do desenho ideal da política e de seus resultados esperados. Essa análise é muito importante para a formulação de propostas de correção da política pública ou até sua extinção, se estiver diante de problemas estruturais insolúveis, resultado da fase de avaliação do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2012).

Entendemos que o quadro de referência é um método muito importante para a análise das políticas públicas, pois consegue isolar a contribuição jurídica, ou seja, a base normativa, partindo dela a apreciação dos demais elementos. Porém, observa-se que, em algumas políticas que não estão muito bem estruturadas, como também é o caso da política objeto desta pesquisa, existem dificuldades na completa utilização desse método. Portanto, abordaremos agora um outro modelo de análise para estas hipóteses.

1.6.2. Quadro de problemas

Em publicação mais recente, BUCCI (2019, p. 817) aponta que há dúvidas na pertinência da utilização do quadro de referência, quando existem dificuldades em qualificar algumas ações governamentais como políticas públicas, diante de programas de ação que não estão bem estruturados ou, ao contrário, excessivamente formalizados em textos normativos sem efetividade, o que impede a identificação e descrição de todos os elementos constantes do quadro. Assim, a autora reconhece a importância do método proposto apenas para políticas públicas que tenham sido razoavelmente institucionalizadas, que são aquelas:

assentadas sobre uma base normativa que não seja um mero amontoado de normas, mas funcione como elemento de organização sistemática e efetiva da ação governamental, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas (BUCCI, 2019, p. 817).

RUIZ e BUCCI (2019, p. 1148) também destacam que os programas de ação podem carecer de institucionalização por estarem ainda em processo de estruturação ou por sequer terem entrado na agenda política. Nesse aspecto, ressaltam que:

quando o pesquisador se depara com um problema público, ou seja, uma circunstância complexa, que exige uma ação governamental em escala (que tenha implicações para uma quantidade relativamente grande de indivíduos de uma determinada população) e identifica que o programa de

ação governamental para a solução desse problema ainda não se encontra totalmente estruturado, em virtude da ausência de normas que regulem a atuação do poder público no tratamento da situação, revela-se uma grande dificuldade metodológica para a análise jurídico-institucional desse problema de política pública (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1148).

Diante dessa situação, as referidas autoras apresentam uma ferramenta metodológica complementar ao quadro de referência de políticas públicas para a sistematização de informações, visando a análise jurídico-institucional de problemas, cuja solução ainda não é contemplada por programas de ação governamental suficientemente estruturados, tendo em vista a ausência de normas regulando a atuação do poder público no tratamento da situação. A ferramenta é designada como *Quadro de Problemas de Políticas Públicas* (RUIZ; BUCCI, 2019) e propõe a identificação dos grupos de interesse, das instituições envolvidas e dos processos decisórios, pretendendo uma ação futura que viabilize justamente a estruturação da política pública. Assim, o método proposto:

foi desenvolvido com base em modelos já consagrados de análise de políticas públicas, como o ciclo de formação de políticas públicas (que simplifica o processo de criação e implementação de uma política, com grande foco no momento de tomada de decisão governamental), o modelo das múltiplas correntes, de Kingdon (1995) (que identifica variáveis importantes no fluxo do processo que antecede o momento de tomada de decisão acerca da política) e a perspectiva teórica que problematiza a não-tomada de decisão (BACHRACH; BARATZ, 1962; 2011) (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1144).

A razão da escolha desses métodos como base é por focarem no momento da tomada de decisão governamental. Esse momento é considerado crucial para a análise jurídica, pois a partir dele que é possível a institucionalização da política pública, por meio das normas, atos e processos que dão corpo às decisões após as negociações dos agentes nas disputas políticas. Destarte:

é justamente a ausência (ou não-tomada) de determinadas decisões que implica na escassez de normas que estruturam a ação governamental, o que caracteriza, muitas vezes, os problemas de políticas públicas – para a análise dos quais se direciona a ferramenta aqui proposta (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1144).

Então o objetivo é estudar em como impulsionar a tomada de decisões para que a política pública, ou seja, a ação governamental na solução do problema, possa ser institucionalizada, cujos instrumentos para tanto são proporcionados pelo direito.

Isso porque os instrumentos normativos (leis, decretos, portarias, resoluções), uma vez aprovados em suas respectivas arenas de discussão, em observância a procedimentos juridicamente regulados, consolidam decisões importantes e impõem aos agentes governamentais e não-

governamentais envolvidos no planejamento e execução da política ônus, deveres e obrigações que representam o resultado de um conflito político cuja solução fica cristalizada em determinado estágio com a culminação do processo de aprovação da norma ou ato jurídico. E a decisão, materializada pela norma posta, implica na consolidação das regras e parâmetros para o funcionamento da política pública (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1149-1150).

No que tange à correlação do método com o modelo do ciclo das políticas públicas, as autoras esclarecem que:

[e]sse modelo foi criticado pela sua abordagem legalista (SABATIER, 2007, p. 07), focada na suposição de que há um único ciclo político, centrado na aprovação e implementação de um texto de lei (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 319-320). Mas é justamente o conteúdo dessa crítica que nos faz considerar a importância dessa abordagem para o método em análise aqui proposto, uma vez que o componente jurídico aí se destaca como elemento de materialidade da decisão, na medida em que lhe atribui o “selo de estatalidade” (MORAND, 1999), além de documentar formalmente as escolhas políticas e decisões do gestor político ou executor administrativo da política pública (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1149).

Portanto, o método aprecia o fenômeno da não tomada de decisão, que é a inexistência de normas jurídicas, pois as relações de poder e de interesse envolvidas impedem que certos problemas se tornem questões de pleno direito, por mais relevantes que sejam socialmente, mantendo-os excluídos da agenda decisória (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1150).

E, para compreender esse processo político que antecede o momento da inclusão de determinado problema na agenda decisória governamental, que gerará a consequente tomada de decisão, as autoras fazem referência ao modelo de análise das múltiplas correntes (*multiple streams framework*) de KINGDON, “que descreve o processo político como uma composição entre três correntes (ou fluxos) de atores e processos: a corrente dos problemas (problem stream), a corrente das soluções (policy stream) e a corrente da política (politic stream)” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1150).

A corrente dos problemas é o reconhecimento de uma questão como relevante para compor a agenda decisória governamental. Uma situação será considerada um problema: “i) em virtude de uma crise, um desastre ou uma situação dramática; ii) por meio de indicadores que revelem a magnitude de um determinado evento; ou iii) pelo feedback no monitoramento e avaliação de programas já existentes” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1151).

A corrente de soluções é a formulação das propostas para resolver os problemas, como na fase correspondente do ciclo das políticas públicas.

As soluções para os problemas são geralmente formuladas e propostas por especialistas (acadêmicos, pesquisadores, burocratas), e essas propostas são apreciadas e selecionadas por critérios de viabilidade técnica, restrições orçamentárias e aceitabilidade pública e política, de acordo com o momento e o contexto e que se dá o processo (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1150).

Por fim, a corrente da política corresponde à ação dos atores, os conflitos, alianças e negociações típicas da arena política (MARQUES, 2013) e envolve as campanhas eleitorais, candidatos e *lobbies*.

Assim, havendo a conjunção das correntes dos problemas, das soluções e da política, abre-se uma janela de oportunidade (*window of opportunity*), culminando na inclusão da agenda governamental (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153). Mas para a reunião dos três fluxos, será imprescindível a atuação dos empreendedores da política, que representam grupos de interesses – os quais atuarão em cada uma das correntes, disponibilizando informações, com estratégias de convencimento para persuadir as autoridades sobre a relevância das suas posições, buscando o reconhecimento de uma questão social como um problema, incentivando as soluções que mais se coadunam com os interesses representados ou promovendo acordos e alianças políticas (MARQUES, 2013).

Esse modelo da análise das múltiplas correntes, conforme sintetiza as autoras, permite:

identificar quem são os atores e grupos de interesse que atuam no estabelecimento da agenda decisória governamental e nas especificações das alternativas de soluções para os problemas, que funcionam como incentivo para trazer o tema para o topo da agenda ou como obstáculo, reduzindo as chances de que determinado tema ou alternativa seja levado em consideração (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153).

Dessa forma, constatando-se que a política pública para garantia da permanência escolar não está suficientemente estruturada ou que demanda melhor regulamentação, como veremos mais adiante, é necessária a conjugação de esforços a fim de que esta temática seja inserida dentro da agenda pública, por meio da convergência das três correntes acima mencionadas, que é o que essa proposta metodológica pretende solucionar.

Assim, com base nos métodos acima mencionados, BUCCI e RUIZ (2019) apresentam o quadro de problemas de políticas públicas, que parte de uma solução hipotética que orienta a coleta e a organização de informações para o enfrentamento da situação-problema e inclusão na agenda decisória. Os seguintes elementos compõem esse quadro: i) situação-problema; ii) diagnóstico situacional; iii) solução hipotética; iv) contexto

normativo; v) processo decisório; vi) etapa atual do processo decisório; vii) arena institucional; viii) protagonistas; ix) antagonistas; x) decisores; e xi) recursos de barganha.

Destacaremos agora alguns desses elementos considerados mais relevantes para o presente estudo. Inicialmente, a *situação-problema* é, como já foi reforçado acima, a situação que será investigada, o problema considerado relevante para ser resolvido pela atuação governamental ou o “assunto relativo a uma política pública sobre o qual o pesquisador deseja se debruçar, associado a uma solução hipotética que diga respeito a uma política setorial, a determinado programa de ação governamental identificável” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1153).

A *solução hipotética* é a ideia inicial quanto a um instrumento, instituto ou procedimento, passível de ser regulado ou organizado por meio de uma ou mais normas jurídicas, que se presume capaz de solucionar a situação problema identificada. Ou seja, será a proposta sobre um programa de ação governamental que tem potencial para resolver o problema. Essa solução poderá ser:

expressa na forma de um projeto de lei, decreto, medida provisória, resolução, portaria, plano ou qualquer outro ato normativo que supostamente resolva, crie, organize, modifique ou extinga determinada ação governamental que possa solucionar o problema de política pública (RUIZ; BUCCI, 2019, p.1154).

O *contexto normativo* são as:

disposições normativas (constitucionais, legais e infralegais) que já regulam a política setorial na qual se insere a situação-problema; normas que criam e especificam o funcionamento das competências que estariam mais diretamente ligadas à solução hipotética da situação-problema; sistemas normativos que se relacionam à situação-problema (decisões já tomadas e materializadas sobre a forma de normas que delimitam o contexto normativo no qual se insere a situação-problema) [...] (RUIZ; BUCCI, 2019, p.1154).

Este elemento é diferente da base normativa do quadro de referência de BUCCI (2015), tendo em vista a falta de estruturação do programa de ação governamental. Logo, inexistem normas regulamentando de maneira suficiente a política pública para ser possível a análise de sua base normativa. Então, a ideia desse elemento do quadro é estudar as normas que possuem alguma correlação com a solução-hipotética do problema que se pretende concretizar. Em outras palavras, a proposta aqui é que se proceda a uma real análise dessa estruturação já existente para que possa, a partir daí, alterar, extinguir o que não contribui para solução ou mesmo complementar com novos dispositivos. Isso para que efetivamente seja levado em consideração todo o arcabouço normativo já existente e a nova norma faça

parte dessa engrenagem de maneira articulada, ou ao menos seja revogado expressamente o que já existia e não apenas ignorado, partindo do “zero”.

Outro elemento é o *processo decisório*, que é o procedimento juridicamente disciplinado, o qual estrutura a atuação do poder público, que será primordialmente acionado para viabilizar a concretização da solução hipotética para a situação-problema (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1154). Diante da complexidade da atuação governamental, sua concretização poderá depender de um processo eleitoral, processo legislativo, processo administrativo, processo orçamentário e processo judicial (BUCCI, 2006).

Nessa fase, será feita a análise de qual ou quais desses processos são necessários à política pública que se pretende materializar. Também deverá ser apreciada a etapa atual do processo decisório, ou seja, qual é o estágio desse processo que ainda demanda uma decisão ou não decisão (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1154).

Por fim, destaca-se o elemento referente aos *decisores*, que são os:

responsáveis por tomar (ou não tomar) determinada decisão relativa à situação-problema; suas competências, atribuições, responsabilidades e grau de discricionariedade (no processo eleitoral, os candidatos e dirigentes dos partidos; no processo legislativo, os parlamentares, membros de comissões, líderes de bancadas; no processo administrativo, o ordenador de despesas, as chefias, os técnicos, os burocratas de nível de rua, os gestores de contratos e parcerias; no processo judicial, os magistrados) (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1155).

Importante a definição dos decisores, para que a atuação dos empreendedores da política seja neles focada e assim tenha maiores chances de ser bem-sucedida em promover a tomada de decisão.

Portanto, a ideia é contribuir com essa análise dos bastidores da tomada de decisões, como sintetizam as autoras:

Esse método apresenta uma vantagem analítica, no sentido de amparar o pesquisador a vislumbrar os agentes e os arranjos jurídico-institucionais que estão por trás do processo de tomada de decisão, seja no processo legislativo (que antecede a aprovação, por exemplo, de uma lei que crie determinado programa de ação governamental), seja no processo administrativo em sentido amplo (na determinação de regras e procedimentos relativos à implementação de determinado aspectos de um programa de ação governamental), seja no processo judicial (que pode determinar à administração que a lógica previamente estabelecida para determinada política seja alterada numa situação específica, em virtude de uma decisão judicial individualizada) (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1163-1164).

Recorda-se que toda a análise do ambiente da tomada de decisão, dos atores envolvidos, instituições e procedimentos que devem ser observados, será para contribuir

para o diagnóstico daquilo que está dificultando a aprovação das normas que estruturarão a política pública para a solução do problema público e, assim, permitir uma atuação centrada em modificar esses entraves da decisão. Dessa forma, as autoras pretendem que a:

ferramenta permita o avanço das análises jurídico- institucionais das políticas públicas e se revele proffica para instrumentalizar a ação prospectiva, no sentido do aperfeiçoamento dos arranjos institucionais e da ação governamental a partir de uma perspectiva jurídica, tornando-os mais eficazes (para que atinjam resultados em menor tempo, com menor custo e mais qualidade), legítimos (para que se fomente a participação dos atores sociais implicados) e efetivos (para que se realizem os objetivos legais e os direitos constitucionais que os embasam) (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1164).

Portanto, resta clara a importância da abordagem do direito e políticas públicas e os seus respectivos métodos, para fundamentar a análise jurídica dos arranjos institucionais da ação governamental para garantia da permanência escolar. Diante da complexidade da situação e limites desta pesquisa, serão apreciados apenas alguns elementos dos métodos aqui destacados. Assim, tendo em vista que a política pública para a garantia da permanência escolar não está suficientemente estruturada, pretendemos nos próximos capítulos delimitar a situação-problema da evasão e abandono escolar, demonstrando que deve ser inserida na agenda pública. Ademais, iremos organizar sua base normativa, elencar as atribuições dos principais agentes envolvidos, analisando criticamente o funcionamento da política, para fazer algumas proposições para uma solução hipotética, ou seja, vislumbrar uma ação governamental que tenha potencial para a resolução do problema.

Como já reforçamos na introdução, estas informações poderão ser complementadas em pesquisas futuras, com a apreciação dos demais elementos dos métodos, especialmente os do quadro dos problemas, o que viabilizará a análise do ambiente da tomada de decisão que se pretende estimular, ou seja, quais são os atores e instituições envolvidas, bem como os procedimentos que devem ser observados, para elaboração do diagnóstico daquilo que está dificultando e, assim, contribuir para a aprovação das normas que estruturarão adequadamente a política pública.

1.7. Conclusões parciais

Neste capítulo, para basear o restante desta pesquisa, apreciamos a perspectiva jurídica para as políticas públicas e seus principais fundamentos e métodos de análise.

Com a positivação constitucional dos direitos sociais, o poder público passou a ter a obrigação de atuar para cumprir os objetivos do Estado e concretizar os direitos fundamentais, por meio da elaboração e implementação das políticas públicas, ressaltando-se que a prestação estatal está vinculada à garantia dos direitos sociais previstos constitucionalmente e que correspondam ao mínimo existencial.

O direito tem relevante papel principalmente na estruturação e institucionalização das políticas públicas, ao formalizar normativamente as decisões políticas que foram tomadas e organizar sistematicamente a atuação governamental, orientando o comportamento dos agentes públicos na concretização da solução do problema e garantia dos direitos.

Porém, o alcance da transformação social pelo direito dependerá da eficácia dos instrumentos utilizados, que podem desempenhar uma função promocional ou repressiva, de acordo com a teoria funcional apresentada por BOBBIO (2007). Assim, entendemos que é necessário haver a superação da predominância da função repressiva tradicional, devendo-se privilegiar as técnicas promocionais, consideradas mais eficazes no impulsionamento dos comportamentos e no exercício dos direitos sociais.

O método do ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2012) simplifica e organiza o processo de elaboração e realização em diferentes fases, sendo relevante para a compreensão de toda a dinâmica de uma política pública. Destaca-se a importância das suas fases iniciais, para o adequado planejamento e formulação da política, que culminarão na tomada de decisão. Na fase da identificação do problema, suas causas e obstáculos são delimitados, para melhor subsidiar a formulação de alternativas, em que são realizados esforços na tentativa de encontrar soluções eficazes. Reforça-se a necessidade de avaliações técnicas de especialistas, contribuição de profissionais da linha de frente, realização de diagnósticos e levantamento de indicadores sociais, tendo em vista que as propostas precisam ser técnicas e não podem se basear em senso comum.

No que tange a problemas sociais complexos, com múltiplas causas e circunstâncias, como é o caso da evasão escolar, será necessário que a política pública seja implementada de maneira intersetorial, para que haja uma abordagem integral na sua solução. Contudo, existem diversas dificuldades para a efetivação da intersetorialidade, demandando-se que o Estado crie condições para sua implementação, por meio dos elementos apresentados por BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017): definição dos objetivos da intervenção; construção da adesão dos setores pertinentes; dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema; dimensão política, ou seja, uma

autoridade política com mandato e legitimidade; aspectos organizacionais e de gestão; definição de arranjos de coordenação; instrumentos de coordenação para articulação entre os setores; e mapeamento das redes locais.

Por fim, apreciamos o método do quadro de referência proposto por BUCCI (2015), que enfoca na abordagem Direito e políticas públicas, que examina a estruturação jurídica dos programas de ação governamental em seu contexto político institucional. Por meio dele, é possível compreender a organização interna da política, os papéis institucionais, a finalidade pretendida, a partir da sua base normativa, desmembrando seus elementos mais importantes.

Contudo, por existirem problemas cuja solução ainda não é contemplada por programas de ação governamental suficientemente estruturados, como é o caso da evasão escolar, esse método pode ser complementado pela ferramenta do quadro de problemas (BUCCI e RUIZ, 2019), que pretende identificar grupos de interesse, as instituições envolvidas e os processos decisórios, para uma atuação futura que impulse uma tomada de decisão que abranja a solução considerada mais eficaz.

Assim, analisaremos no próximo capítulo os elementos desses métodos considerados mais relevantes para a compreensão da situação do problema objeto desta pesquisa e para as propostas que se pretende fazer para a melhoria da atuação estatal na garantia do direito à permanência escolar.

2. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA PARA GARANTIA DA PERMANÊNCIA ESCOLAR

Nesse capítulo, apreciaremos alguns elementos dos métodos de análise das políticas públicas especificamente em relação à política pública para a garantia da permanência escolar.

Iniciaremos com a identificação do problema, fase do ciclo das políticas públicas (SECCHI, 2012), para justificar a necessidade da intervenção do poder público na sua solução por meio de uma política pública. Esta fase também corresponde ao elemento da situação-problema constante do quadro de problemas das políticas públicas proposto por RUIZ e BUCCI (2019).

O importante é não só identificar o problema, mas demonstrar que ele é relevante a ponto de ser incluído na agenda decisória governamental, sendo assim escolhido dentre as prioridades estatais. Recordar-se que se tratando da efetivação de direito educacional, com natureza jurídica de direito fundamental,

derivam quatro importantes consequências: (a) desfruta de prioridade em face dos demais direitos contemplados pela ordem jurídica, (b) desdobra-se em diversos direitos e garantias; (c) seu conteúdo material é conteúdo mínimo, qualificado como direito ao mínimo existencial, (d) tem eficácia e aplicabilidade imediata (RANIERI, 2013b, p. 76).

Assim, há obrigatoriedade do poder público na tomada de providências para sua concretização.

Logo, o objetivo é enfatizar que o direito não está sendo efetivamente garantido, demonstrando-se por “meio de indicadores que revelem a magnitude de um determinado evento” ou “pelo feedback no monitoramento e avaliação de programas já existentes” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1151), tal qual referido na corrente dos problemas no método de Kingdon.

Para tanto, analisaremos dados da situação da evasão e abandono escolar no Brasil, destacando-se o risco de envolvimento criminal dos alunos fora da escola, o que reforça a necessidade de inclusão da solução deste problema na agenda governamental. A escolha apenas dessa consequência do problema é pelo fato de a segurança pública ser uma área de grande apelo social e priorização política, o que tem ensejado por vezes propostas de solução equivocadas, como a redução da maioria penal.

Na sequência, tendo em vista que a definição do problema também envolve o levantamento de suas causas (SECCHI, 2012), para fins de subsidiar a elaboração de propostas de soluções ou a avaliação da política já existente, apreciaremos os dados disponíveis acerca das razões para o abandono e evasão escolar dos estudantes brasileiros. Por fim, descreveremos e faremos uma análise crítica da regulamentação normativa da atuação estatal para solução do problema no nosso ordenamento jurídico, para subsidiar as propostas do próximo capítulo.

2.1. Problema da evasão e abandono escolar no Brasil

O direito à educação, para alcance dos seus objetivos constitucionais, conforme vimos, pressupõe igualdade de condições para acesso e permanência na escola para todos e todas (artigo 206, inciso I, CF). No que tange ao acesso, ainda que não tenha sido completamente superada a falta de vagas nas escolas (principalmente nas regiões rurais e nas periferias dos grandes conglomerados urbanos), bem como nas creches, fato é que, no decorrer das últimas décadas, houve um significativo aumento na oferta de possibilidade de matrículas, principalmente, no Ensino Fundamental, dando-se a impressão, num primeiro momento, de que a escola deixou de ser apenas para uma parcela exclusiva da sociedade. Porém, o país registrou quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes, em idade escolar obrigatória, fora da escola em 2019, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (UNICEF, 2021)

Assim, observa-se que a educação brasileira ainda enfrenta grandes dificuldades na garantia da permanência escolar de todos os alunos que ingressam na educação básica. Isso é particularmente verdadeiro para aqueles que estão em um contexto de maior vulnerabilidade social e econômica, pois muitos, por diversos motivos, desistem antes de concluir a educação básica – ainda que matriculados.

SAMPAIO (2014, p. 184) também já havia destacado essa situação, com base nos dados da PNAD de 2012: “[é] fácil perceber que nas idades adequadas aos anos iniciais do ensino fundamental o acesso está próximo da universalização. Mas a partir dos 13 anos a frequência à escola diminui”. Além disso, o referido pesquisador apresenta a seguinte constatação:

[o]s gráficos mostram um problema estrutural da educação brasileira: a baixa produtividade do sistema em produzir concluintes na idade própria. De um lado temos uma frequência à escola de 95,8% aos 6 anos de idade,

mas, ao mesmo tempo, apenas 76% das crianças de 12 anos concluíram os anos iniciais do ensino fundamental; aos 16 anos apenas 65,5% dos adolescentes concluíram o ensino fundamental; e, aos 19 anos de idade, menos da metade dos jovens (49,7%) concluiu o ensino médio (SAMPAIO, 2014, p. 185).

No mesmo sentido, o estudo do UNICEF e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2013, p. 37) aponta que um dos principais problemas da educação no Brasil é a dificuldade de progressão nos estudos.

A quase totalidade das crianças do ensino fundamental consegue ter acesso à escola, mas uma parcela significativa de alunos a abandona antes mesmo de concluir essa etapa da educação básica, por causa de repetência, baixo desempenho e desinteresse em relação aos conteúdos oferecidos. E, entre as que conseguem completar esse nível de ensino, pouco mais que a metade o faz na idade adequada. No ensino médio, o número de estudantes que concluem os estudos no tempo esperado é ainda menor.

Observa-se que esta situação é antiga no Brasil e já havia sido destacada por MELLO (1991):

um exame rigoroso da situação do ensino fundamental no Brasil revela, hoje, que o acesso a esse ensino está praticamente universalizado. Nossas crianças chegam à escola. O problema é que, apesar de nela permanecerem por um período de tempo suficiente para terminar o 1º Grau, devido a fatores internos àquela e não — como costuma afirmar o senso comum — por causa de suas condições materiais de vida, abandonam-na antes de terminar o curso.

PATTO (2000) explicou na sua clássica obra *A produção do Fracasso Escolar*, cuja primeira edição é de 1990, que a cultura de repetência dos alunos, especialmente no primeiro ano do então curso primário, prejudicava o progresso dos alunos matriculados e incentivava o fracasso e manutenção da exclusão daqueles de baixa renda. No mesmo sentido, COSTA (1991), com base nos dados do PNAD dos anos 1980, em seu artigo *A pedagogia da repetência*, confirma que o principal obstáculo à universalização da educação básica do nosso país eram as altas taxas de reprovação dos alunos, que culminavam na distorção idade-série e conseqüente abandono escolar. Segundo o referido autor, à época, para a formatura de cada aluno no primeiro grau, 13 anos de instrução a mais eram necessários, diante da repetência e evasão (RIBEIRO, 1991), o que só inchava ainda mais o sistema e não dava resultados, diante do abandono da maioria dos alunos. A partir de então, houve grande foco na redução da cultura da repetência, sendo assim instituídas políticas de

ciclos e progressão continuada, para que não persistisse a exclusão dos alunos, o que contribuiu para a redução das taxas de reprovação.⁷

Contudo, após os anos 2000, a situação nacional continuou bastante preocupante, tanto que, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD,⁸ o Brasil é o 3º maior na taxa de abandono escolar entre os 100 países com maior índice de desenvolvimento humano – IDH (PNUD, 2013). Ademais, outra publicação realizada pelo UNICEF (2017) confirma a gravidade do problema, que continua recaindo sobre os alunos mais vulneráveis. De acordo com esse estudo:

no Brasil, 2.802.258 crianças e adolescentes de 4 a 17 anos estão fora da escola, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015. A exclusão escolar afeta principalmente meninos e meninas vindos das camadas mais vulneráveis da população, já privados de outros direitos constitucionais. Do total fora da escola, 53% vivem em domicílios com renda per capita de até ½ salário mínimo (UNICEF, 2017).

Recorda-se também os resultados de uma investigação realizada em 2012 pelo Panorama Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, em que foi possível “comparar o grau de engajamento dos estudantes brasileiros com o dos 63 países participantes. Segundo essa pesquisa, em apenas 16% dos países avaliados, os estudantes faltam mais à escola que os estudantes brasileiros” (BRAVA *et al.*, 2017, p. 17).

Estatísticas mais recentes confirmam a manutenção da quase universalização do acesso à educação. Conforme dados do *Anuário da Educação* de 2020 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020), em relação à taxa de atendimento, no ano 2019, 99,7% das crianças e dos jovens de seis a 14 anos e 92,5% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola. Observando mais detidamente tais dados, ainda que os números sejam bem expressivos, já se observa uma ligeira diferença em relação ao poder socioeconômico das famílias, especialmente para os adolescentes mais velhos. Dessa forma, a taxa de atendimento das crianças de seis a 14 anos para os 25% mais ricos é de 99,9%, enquanto para os 25% mais pobres é de 99,5%. Em relação aos alunos de 15 a 17, a taxa de atendimento é de 98,3% para os 25% mais ricos e de 90,2% para os 25% mais pobres (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

⁷ Não se está analisando aqui eficácia ou não de tais métodos para a garantia da aprendizagem e educação de qualidade dos alunos. Mais a frente retomaremos esse assunto, na análise das causas da evasão.

⁸Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf>. Acesso em: 23/09/2021

Contudo, ainda há grande dificuldade em garantir que todos esses alunos concluam as etapas da educação básica, principalmente, na faixa etária apropriada, como já foi apontado acima com base em estudos pretéritos. No Brasil, em 2019, de cada 100 estudantes que ingressaram na escola, 89 concluíram o Ensino Fundamental I aos 12 anos, 78 concluíram o Ensino Fundamental II aos 16 anos e apenas 65 concluíram o Ensino Médio aos 19 anos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

Aprofundando a análise, observa-se que aqui a desigualdade socioeconômica é bem evidente, principalmente nas etapas mais elevadas. A taxa de conclusão dos anos iniciais do Ensino Fundamental I com 12 anos é de 98,7% para os 25% mais ricos e de 84,9% para os 25% mais pobres. Em relação à conclusão do Ensino Fundamental II com 16 anos, a taxa é de 95,1% para os 25% mais ricos e de 69,1% para os 25% mais pobres. Por fim, 87,9% dos alunos concluem o Ensino Médio com 19 anos, dentre os 25% mais ricos, sendo esta taxa de apenas 51,2% para os 25% mais pobres.

Os dados do recorte da educação da PNAD Contínua de 2019 (IBGE, 2019) também confirmam as dificuldades na garantia permanência escolar, bem como destacam a desigualdade na escolarização considerando agora o fator cor/raça. Apesar da elevada taxa de escolarização, os resultados não são tão bons no que tange a adequação entre a idade e a etapa do ensino frequentado, definida como taxa ajustada de frequência escolar líquida. Entre os alunos de 11 a 14 anos de cor branca, 90,4% estavam na idade/etapa adequada, enquanto para os de cor preta ou parda essa taxa foi 85,8% (IBGE, 2019). No Ensino Médio a diferença é ainda maior, já que a taxa ajustada de frequência escolar líquida foi de 79,6% para as pessoas brancas e de 66,7% as para pessoas pretas ou pardas.

Além disso, no recente estudo *Enfrentamento da cultura do fracasso escolar* do UNICEF (2021), com base no censo escolar de 2019, verificou-se que as taxas de abandono escolar em escolas públicas dos alunos pretos (2,9%) correspondem ao dobro da taxa de abandono dos alunos brancos (1,4%), enquanto as taxas dos alunos indígenas (5,3%) são ainda pior – o que evidencia que esses são os que mais deixam a escola sem concluir o período letivo. Da mesma forma, a pesquisa aponta que as taxas de reprovação ainda são um desafio nacional, que podem culminar na evasão escolar, e incidem mais sobre as populações preta e indígena, bem como sobre os alunos com deficiência (UNICEF, 2021).

No mesmo sentido são as conclusões do observatório da Educação do Instituto Unibanco⁹, com base nos dados da PNAD de 2015:

[q]uando o contexto familiar do aluno é de uma família chefiada por um homem branco, com pelo menos a escolaridade média completa, renda alta e residente de área urbana, a chance deste aluno frequentar normalmente a escola é de, no mínimo, 79%. Quando se trata de famílias chefiadas por mulheres negras, analfabetas e de área rural, o índice máximo é de 65% no Estado do Maranhão e de 21,7% em Santa Catarina. Desta forma, pode-se entender que o avanço escolar está ligado às questões raciais e socioeconômicas. Enquanto pessoas brancas e de renda mais elevada alcançam níveis mais altos de escolaridade, pessoas negras e de renda mais baixa tendem a ter um menor índice de avanço escolar. E mesmo entre os mais pobres, os piores indicadores educacionais são observados entre os estudantes negros. Essas disparidades são fruto do racismo estrutural existente na sociedade brasileira, que é expresso pela desigualdade persistente nos indicadores educacionais e econômicos, refletidos nos ambientes familiares. [...] Estes dados mostram que o choque socioeconômico faz com que alunos deixem a escola não só por terem que sustentar suas famílias, mas também por não terem condições financeiras de manter a frequência escolar. Sem condições de pagarem transporte até a escola e também alimentação, por exemplo.

Ademais, o já mencionado estudo do UNICEF trata da cultura do fracasso escolar: uma combinação da reprovação, da distorção idade-série e do abandono, que só prejudicam a garantia da permanência escolar – o que teria sido naturalizado ao longo da história da educação brasileira (UNICEF, 2021). Segundo os pesquisadores:

[a] maioria da sociedade aceita que um perfil específico de estudante passe pela escola sem aprender, sendo reprovado diversas vezes até desistir. Essa cultura do fracasso escolar acaba por excluir sempre os estudantes em situação de maior vulnerabilidade, que já sofrem outras violações de direitos dentro e fora da escola (UNICEF, 2021).

Portanto, observa-se que a evasão, abandono escolar e defasagem idade-série atingem mais os alunos pobres, negros e mais vulneráveis socialmente, demonstrando que o direito à permanência escolar não é garantido a todos igualmente. Destarte, estudar até a conclusão do Ensino Médio, na idade apropriada, ainda corresponde a privilégio de alguns, o que só reforça a desigualdade social e o racismo estrutural brasileiro, diante da relevância do direito à educação no exercício da cidadania e usufruto de todos os demais direitos, conforme visto na introdução. Logo, há a persistência de um histórico contexto nacional de exclusão escolar, que atinge sempre o mesmo público – o que demanda a análise das

⁹ Disponível em: <<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escolar>>. Acesso em: 26 de mai. de 2021.

providências que têm sido adotadas, tendo em vista que ainda não se mostraram suficientes e eficazes.

Por fim, acrescenta-se a esse quadro já bastante complicado um novo contexto decorrente da pandemia de Covid-19. Desde março de 2020, as aulas presenciais no Brasil foram suspensas, acompanhando a providência adotada em quase todos os países do mundo, para contenção da transmissão da doença, a fim de ser adotado o isolamento social (Parecer CNE/CP nº 5/2020). Dessa forma, os alunos passaram a ter aulas de ensino remoto, por meio de diversas maneiras, como aulas por vídeos online, na televisão, com material escrito ou digital.¹⁰

Essa situação só evidenciou a desigualdade escolar brasileira, já que nem todos tiveram possibilidade de acesso às aulas remotas e materiais disponibilizados, além de inexistir estrutura e espaço apropriado para estudo para todos os alunos, em suas casas de maneira uniforme, dependendo da realidade econômico-social de cada família. Assim, é evidente que, mesmo que a pandemia tenha trazido prejuízo a todos os alunos, pela falta de contato direto com professores e os demais colegas, as crianças mais pobres foram e estão sendo as mais prejudicadas.

Nesse sentido, foi a conclusão do relatório de monitoramento global da educação 2020 da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, que apontou que as oportunidades educacionais continuaram a serem distribuídas de maneira desigual (UNESCO, 2020). Assim, concluem que:

a crise atual irá perpetuar ainda mais essas diferentes formas de exclusão. Com mais de 90% da população estudantil mundial afetada pelo fechamento de escolas relacionado à COVID-19, o mundo está prestes a sofrer uma perturbação de grandes dimensões e sem precedentes na história da educação. As diferenças sociais e digitais colocam os mais desfavorecidos em uma situação na qual correm o risco de ter perdas de aprendizagem ou abandonar a escola (UNESCO, 2020, p. 5).

Da mesma forma, o estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) em conjunto com outras instituições apontou os graves prejuízos que irão advir dessa grave crise mundial:

[a]lém disso, pesquisas científicas do campo educacional indicam percentuais elevados de evasão e fracasso escolar no Ensino a Distância, em particular para as crianças e jovens das famílias mais pobres e vulneráveis. Diversos gestores educacionais declararam-se conscientes acerca das limitações das medidas emergenciais que estão sendo tomadas,

¹⁰ Até o momento de redação deste capítulo, fevereiro de 2021, ainda não houve o retorno integral das atividades escolares presenciais.

e que a situação anômala em que nos encontramos implicará em perdas de diversas ordens aos estudantes” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO *et al.*, 2020, p. 10).

Como apontado na introdução, ainda não se tem a real dimensão do resultado que esse grande período de afastamento escolar presencial dos alunos terá na aprendizagem e na evasão e abandono escolar, pela falta de acompanhamento pedagógico efetivo, convivência, além da desigualdade no acesso ao ensino remoto. Porém, estudos tomando por base experiências de crises de saúde do passado demonstram que o panorama será bastante desesperador, já que muitos não retornarão para a escola (UNESCO, 2020, p. 5). A respeito disso, o relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU (2020) destaca que:

[p]ara muitos outros, porém, o fechamento de escolas tem sido devastador, com repercussões significativas a longo prazo no direito à educação deles e perda de futuras oportunidades. Para muitas crianças, o fechamento de escolas significou uma potencialização das desigualdades. Isto é bem verdade para as crianças que são vulneráveis socialmente, cujos pais não estavam em condições de assegurar que em casa tivessem uma escolarização eficaz, que não falam o mesmo idioma da escola, que vivem em habitações pobres ou inseguras, que vivem em situação de exclusão digital, que têm compromissos de trabalho, que experimentam precariedade econômica e fome em resultado do fechamento das escolas, e que não puderam se beneficiar do ensino on-line. A situação da COVID-19 pode resultar no abandono escolar de crianças e jovens por diversas razões. Estas incluem a impossibilidade financeira dos seus pais arcarem com as mensalidades das escolas particulares após a COVID-19, a necessidade de apoiar economicamente as suas famílias, a falência econômica da sua escola ou a incapacidade da sua escola em assegurar as medidas de higiene e de proteção sanitárias necessárias para assegurar um regresso seguro a curto prazo. [...] Com base em crises anteriores, como a crise do Ebola, as primeiras estimativas preveem que mais de 10 milhões de meninas estarão fora da escola, quando houver a reabertura escolar, em comparação com antes da pandemia (ONU, 2020, p. 7, tradução livre).¹¹

Assim, se a situação da evasão escolar já era algo grave no nosso país, especialmente em relação aos alunos mais vulneráveis, certamente esse contexto piorará

¹¹ No original: “25. For many others however, school closures have been devastating, with significant long-term repercussions on their right to education and lost opportunities for their futures. For many children, school closure has meant an acceleration of inequalities. This is particularly true of children who are socially vulnerable, whose parents were not in a position to ensure effective home schooling and who do not speak the school language, who live in poor quality or unsafe housing, who experience digital exclusion, who have caring commitments, who experience economic precarity and hunger as a result of school closures, and who were not able to access or benefit from online learning. The COVID-19 situation may result in children and youth dropping out permanently from education for diverse reasons. These include a new inability of their parents to pay school fees post COVID-19, the need to support economically their families, the bankrupt of their school or the incapacity of their school to ensure necessary hygiene and protection measures needed to ensure a safe return in the short-term. [...] Based on previous crises such as the Ebola Crisis, early estimates predict that 10 million more girls will be out of school than before the pandemic once all schools reopen.” (ONU, 2020).

após o término da pandemia, demandando a atuação do poder público. Como conclui o relatório da UNESCO:

[a] pandemia da COVID-19 expôs e aprofundou ainda mais essas desigualdades e fragilidades de nossas sociedades. Mais do que nunca, nós temos a responsabilidade coletiva de apoiar os mais vulneráveis e desfavorecidos, ao mesmo tempo em que ajudamos a reduzir as fissuras sociais duradouras que ameaçam a nossa humanidade comum (UNESCO, 2020, p. 5).

Destarte, podemos concluir que se pretendemos de fato superar a desigualdade social, conforme o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil previsto no artigo 3º, inciso III, da CF, bem como que todas crianças e adolescentes usufruam de todos os benefícios da educação previstos no artigo 205 também da CF e tenham acesso integral aos demais direitos e exerçam sua cidadania, é imprescindível que sejam tomadas providências pelo poder público e que a questão seja colocada na agenda pública – a fim de ser planejada e estruturada uma política pública eficaz na garantia da permanência escolar. Como bem ressalta UNICEF *et al.* (2017, p. 24):

[u]ma sociedade que busca um futuro mais justo e equânime para todas as pessoas precisa fazer de tudo para garantir que os direitos de cada um dos seus cidadãos sejam respeitados e garantidos de maneira efetiva. Às vezes não basta ao poder público oferecer um rol de serviços aos cidadãos. É necessário, também, implementar ações afirmativas, uma vez que determinadas populações, por diversas razões e fatores, sequer têm acesso a esses serviços.

Nesse sentido, RANIERI (2013b, p. 80) reforça que:

o dever do Estado, em particular, não se esgota no oferecimento e financiamento final da Educação, pelo contrário; deve prover todos os meios necessários para que o direito esteja a todos disponível, seja acessível, adequado às necessidades sociais e adaptado às necessidades dos indivíduos.

Portanto, não basta que seja disponibilizada a vaga, mas que o Estado atue para que todos os alunos tenham oportunidade de continuar estudando e aprendendo, até a conclusão de toda educação básica – o que ainda infelizmente não é garantido de maneira igualitária. É importante lembrar que, além de impedir que os benefícios da educação sejam alcançados, cada aluno fora da escola traz um aumento de custo considerável aos cofres públicos, por ele se tornar mais suscetível a problemas com saúde e violência.

Diversos estudos têm sido realizados para avaliar o custo privado e o custo social da evasão escolar. O custo privado mais significativo é a perda de empregabilidade e de renda para o jovem. Outros custos também decorrem da evasão como os relacionados ao aumento da violência e criminalidade,

piora nas condições de saúde e perda de externalidades que uma força de trabalho com maior escolaridade poderia promover (BRAVA *et al.*, 2017, p. 37).

Esta situação gera um desperdício de recursos já que:

estima-se que o 1,9 milhão de jovens de 15 a 17 anos que se matriculam no início do ano letivo e que abandonam a escola antes do final do ano ou são reprovados ao final deste, represente um gasto com educação da ordem de R\$ 7 bilhões por ano (BRAVA *et al.*, 2017, p. 71).

Ademais, pesquisas realizadas apontam que a redução da violência e criminalidade proporcionadas pela garantia de que um jovem conclua o Ensino Médio traria redução nos custos em torno de 65% da renda per capita nacional, correspondendo no caso brasileiro ao custo de R\$ 18.000 por cada jovem que não conclui o Ensino Médio (BRAVA *et al.*, 2017, p. 37). Assim, é urgente que sejam tomadas providências para a superação dessa situação.

2.2. A infrequência escolar e o risco de envolvimento infracional

Em continuidade à demonstração da relevância do problema, será abordado agora o maior risco de envolvimento criminal daqueles que deixam de frequentar a escola, considerando que a temática da segurança pública já possui destaque no debate político e social – o que pode contribuir também para o convencimento da inclusão na agenda. No que tange aos adolescentes autores de ato infracional, apesar de serem usualmente invisíveis perante a sociedade no que tange à proteção de seus direitos (KOSTULSKI *et al.*, 2019), toda vez que há notícia de um crime grave praticado por alguém com menos de 18 anos nova comoção social é gerada e providências são exigidas do poder público para a solução.

Ocorre que, comumente, a resposta que o senso comum espera é o recrudescimento das penas criminais e, no que envolve os adolescentes, a redução da maioridade penal. Contudo, estudos afirmam que a redução da maioridade não é a solução para a diminuição da violência juvenil, além de significar uma grave violação aos direitos fundamentais e constitucionais das crianças e adolescentes do Brasil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019). Nesse sentido, BEURLEN (2021) alerta que:

há uma tendência a acreditar que o endurecimento das regras penais é capaz de trazer a tão desejada paz social, o que não é cientificamente comprovado, pois a ocorrência do ilícito depende de um sem-número de fatores pessoais (individuais) e ambientais e, com isso, diferentes lugares que endurecem suas regras podem ter resultados diametralmente opostos e

até os mesmos lugares, em momentos distintos, podem ter resultados distantes.

Aliás, conforme a nota técnica nº 02/2013 da Comissão Permanente da Infância e Juventude do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional Procuradores-Gerais de Justiça:

a redução da idade penal traduz-se em solução simplista e “vingativa” da sociedade e que não resolverá a questão da redução da criminalidade infanto-juvenil. Incumbe à sociedade cobrar dos Poderes do Estado a implementação de Políticas Públicas necessárias a garantir os direitos fundamentais mais básicos de crianças e adolescentes, muitos excluídos da educação, esporte, lazer, profissionalização, saúde, alimentação, entre outros, obrigados a conviver em ambientes violentos. Incumbe aos Poderes do Estado garantir o acesso de todas as crianças e adolescentes aos seus direitos fundamentais, inclusive, implementar e executar todas as medidas protetivas e socioeducativas estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), antes de se passar a uma medida extrema como essa, que certamente será alvo de grave desaprovação por parte da comunidade internacional (GNDH, 2013).

No mesmo sentido, a Nota técnica nº 20 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, elaborada por SILVA e OLIVEIRA (2015), aponta que a solução para a criminalidade não é a redução da maioridade, mas envolve:

a necessidade de se encontrar mecanismos de trazer para a escola e para a qualificação e postos de trabalho decente milhares de meninos e meninas de 15 a 17, devolvendo a esperança de que a mobilidade social pode ser feita pelo caminho lícito da ampliação da escolarização, da qualificação e, fundamentalmente, da cidadania. [...] O fenômeno contemporâneo do ato infracional juvenil no Brasil deve-se, sobretudo, à desigualdade social, ao não exercício da cidadania e às dificuldades das políticas públicas existentes alcançarem parcela expressiva de adolescentes que enfrentam toda sorte de dificuldades para manterem-se estudando e para conciliar estudo e trabalho. (SILVA; OLIVEIRA, 2015, p. 36).

Dessa forma, se de fato há a intenção estatal de resolver a situação da violência juvenil, deve ser superada esta tese da redução da maioridade, passando-se a estruturar políticas públicas que efetivamente garantam os direitos das crianças e adolescentes, principalmente o direito à educação e à permanência escolar.

2.2.1. Causas da prática infracional

A prática infracional é um reflexo de diversos fatores antecedentes de violação ou ausência de prioridade na garantia de direitos dos adolescentes, causados pela família,

Estado ou sociedade – os quais devem ser superados, a fim de garantir a sua integral emancipação e dignidade. Nesse sentido, SILVA (2014, p. 118) destaca que:

[t]anto do ponto de vista econômico quanto das condições de vida a que estão submetidos, suas famílias provêm dos estratos mais vulneráveis da sociedade. Antes da prática do ato infracional, esses adolescentes vivenciam um conjunto grande de situações que vulnerabilizam a sua vida, dentre elas o não acesso à educação ou o seu abandono.

Dentre as causas para o comportamento infracional, pode-se citar:

o desarranjo familiar, muitas vezes marcado por agressões e ofensas; o aumento da desigualdade social, colocando o jovem à mercê da violência e da cooptação por maiores inescrupulosos; a carência de educação, no que toca à defasagem escolar e à falta de formação moral; a não profissionalização; os estímulos de uma sociedade de consumo; a influência dos amigos; o uso de entorpecentes; as atitudes permissivas de alguns responsáveis; a incapacidade de certos pais de controlar os comportamentos indisciplinados dos filhos; entre outros (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, 2014, p. 44).

Destarte, pelos dados e estudos que serão agora analisados, observa-se que há estreita correlação entre a prática infracional e o desengajamento escolar, seja por evasão, abandono ou defasagem idade-série, destacando-se ainda mais a importância da atuação estatal para garantia da permanência escolar.

2.2.2. Dados de escolaridade dos adolescentes envolvidos com ato infracional

Se os dados estatísticos da situação das crianças e adolescente fora da escola no Brasil são alarmantes, especialmente no grupo de maior vulnerabilidade social e econômica, tais se tornam ainda mais preocupantes quando analisados dentro do contexto dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, já que grande parte deles estava fora da escola antes da prática infracional.

Observa-se, inicialmente, que não existe ainda uma sistematização nacional dos dados dos adolescentes em cumprimento de todas as medidas socioeducativas no Brasil. Existem algumas pesquisas nacionais referentes às medidas em meio fechado, com base em dados colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, cujas compilações não são recentes. Ademais, não há ainda a integração dos sistemas estaduais e municipais de execução das medidas – o que contribuiria para uma análise mais global da situação e o melhor planejamento de políticas públicas, restando, quando muito, apenas levantamentos locais sobre o perfil dos adolescentes.

Ainda que não seja o enfoque principal desta pesquisa, destaca-se que a falta de dados só reforça a invisibilidade desse público e impede a garantia de todos os seus direitos de maneira mais eficaz e preventiva, bem como uma melhor formulação da atuação estatal. De qualquer forma, existem algumas pesquisas que permitem vislumbrar, ainda que de maneira restrita, a situação educacional dos adolescentes que praticam algum ato infracional.

Pesquisa elaborada em 2013, pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, com os jovens do Distrito Federal, concluiu que 46,5% e 49,1% dos adolescentes que cumpriam a medida de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida, respectivamente, afirmaram não estudar¹². Da mesma forma, no diagnóstico das medidas socioeducativas em meio aberto realizado para o plano decenal de atendimento socioeducativo do Estado de São Paulo (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014), no município de São Paulo, em janeiro de 2014, foi constatado que 44,90% dos adolescentes atendidos estavam fora da escola. Dos que estudavam, 61,44% cursavam ainda o Ensino Fundamental. Logo, verifica-se que há grande defasagem idade/série dos adolescentes em cumprimento das mencionadas medidas, pois “grande parte desse contingente está entre 15 e 17 anos e encontra-se cursando ainda o Ensino Fundamental” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, p. 93).

Na análise do perfil de escolaridade dos adolescentes que cumprem a medida socioeducativa de internação no país, o cenário de evasão escolar é até pior. Estudo feito pelo CNJ em 2012 trouxe a informação de que:

57% dos jovens declararam que não frequentavam a escola antes de ingressar na unidade. Quanto à escolaridade, a última série cursada por 86% dos adolescentes entrevistados estava englobada no ensino fundamental, ou seja, este percentual de adolescentes não concluiu a formação básica (CNJ, 2012).

A pesquisa *Aí eu voltei pro corre* realizada pelo Instituto Sou da Paz (2018) com adolescentes cumprindo a medida de internação na Fundação CASA, no Estado de São Paulo, trouxe resultados igualmente preocupantes acerca da escolaridade dos internos. Dos adolescentes entrevistados, apenas 32,3% relataram frequentar a escola antes da internação, enquanto 30,2% sequer estavam matriculados e outros 37,5% estavam matriculados, porém, não frequentavam as aulas. Ou seja, 67,7% dos adolescentes estavam fora da escola antes da medida socioeducativa. Entre os reincidentes, considerados no estudo como aqueles que já

¹² MEC/Conselho Nacional de Educação – CNE. Parecer CNE/CEB nº 8/2015. Diretrizes Nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Publicação no DOU em 11 de mai. de 2016.

receberam uma medida de internação anteriormente, a situação era ainda pior, já que metade sequer estava matriculada na escola e 30% deles não retornaram para a sala de aula após a última internação, demonstrando que a medida socioeducativa não foi eficaz em garantir a permanência escolar desses adolescentes. Ademais, sete entre cada dez adolescentes apresentaram distorção idade-série, significando ao menos dois anos de atraso em relação à série ideal para a faixa etária. Comparando com os índices gerais do Estado de São Paulo, observa-se que, dentre os adolescentes cursando o Ensino Médio na internação, 42,3% se encontravam defasados em relação à série ideal, ao passo que a taxa de distorção idade-série no Ensino Médio da rede pública paulista geral era de 15% em 2016¹³. Além disso, entre os reincidentes na internação, a taxa de distorção idade-série era de 78%, contra 59% entre os primários em medida socioeducativa, sendo que quase um quarto dos entrevistados estava cinco (15,7%) ou seis (7,4%) anos atrasado (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018).

O mencionado estudo também apontou que metade dos adolescentes abandonou a escola até os 14 anos, sendo que quase 60% dos reincidentes em internação tinham 14 anos ou menos quando evadiram, contra 48% dos primários em internação e 40% dos primários em medida socioeducativa (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018). Isso demonstra que o abandono escolar dos adolescentes em cumprimento de medida é bem mais alto do que na população em geral, pois, com base na PNAD, 22% dos adolescentes brasileiros entre 15 e 17 anos estavam fora da escola em 2015 (BRAVA *et al.*, 2017). Por fim, analisando somente os adolescentes internados com 15 anos, 71% não frequentavam a escola em comparação aos 10% dos adolescentes brasileiros em geral na mesma faixa etária (BRAVA *et al.*, 2017).

A situação dos adolescentes em outros Estados é a mesma. De acordo com o estudo realizado no Município do Rio de Janeiro, observou-se que 45,7% dos adolescentes ouvidos em oitiva informal apontaram estar afastados das atividades educacionais quando da prática infracional (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, 2019). Da mesma forma, TUOTO (2020), em relação aos adolescentes de Curitiba, dentre os que praticaram os crimes equiparados a roubo e latrocínio, aponta que 50,81% não estavam sequer matriculados em nenhuma escola e 7,26% estavam matriculados, mas não frequentavam.

Em relação aos adolescentes que praticaram o crime de tráfico, 55,81% não estavam matriculados e 5,12% matriculados, mas sem frequência escolar (TUOTO, 2020). Esse mesmo estudo ressaltou a existência de grande distorção idade-série no grupo dos que

¹³ Dados baseados no documento *Distorção idade-série*, Portal QEDu, 2016.

estudavam, demonstrando uma falta de engajamento escolar bastante significativa em relação a tais adolescentes. Destarte, conclui, pelos dados analisados, “que a maioria dos adolescentes envolvidos com a prática infracional grave está afastado dos bancos escolares ou possui sérias dificuldades de acesso e permanência na escola” (TUOTO, 2020, p. 7).

Por fim, outros dados relevantes são os referentes ao grau de instrução dos adultos que cumprem pena no sistema penitenciário. Apreciando o levantamento do Infopen de dezembro de 2019¹⁴, verifica-se que apenas 10,92%¹⁵ dos que estavam presos possuem pelo menos o Ensino Médio completo. Enquanto para a população em geral com mais de 25 anos, conforme PNAD Contínua de 2019, 48,8% atingiram esse mesmo nível de escolaridade.

2.2.3. Correlação entre o afastamento escolar e a propensão à criminalidade

É claro que são diversos os fatores que levam alguém a praticar crimes, como já foi acima ressaltado. Porém, pelos dados analisados, a falta de escolaridade pode ser considerada fator de risco para esse comportamento (CNJ, 2012). Ou seja, o fato de o adolescente estar fora da escola ou a ausência de engajamento escolar pode torná-lo mais vulnerável à prática infracional, bem como a não conclusão de todas as etapas do ensino básico pode contribuir para o envolvimento criminal após a maioridade. Conforme destaca ZHANG *et al.* (2010, p. 230):

[a] evasão escolar, junto com o fracasso escolar a ela associado, também é vista como um poderoso preditor de delinquência (Balfanz, Spiridakis, Nelld, & Legters, 2003; Gottfredson & Hirshi, 1990; Smitb, 2000; Wang, Blomberg, & Li, 2005). (...) Evasores também são propensos ao abuso de substâncias químicas, atividades de gangues e criminosas na vida adulta (Dryfoos, 1990).¹⁶

Nesse mesmo sentido, BAZON, SILVA e FERRARI apreciam diversos autores sobre o assunto e apontam que:

[j]á na década de 90, LeBlanc (1994) demonstrou que variáveis escolares se sobrepunham às variáveis familiares na explicação oficial e na

¹⁴ Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>>. Acesso em: 16 de jul. de 2020.

¹⁵ Porcentagem com base no total da categoria quantidade de pessoas presas por grau de instrução (748.009) e a soma dos presos nos itens ensino médio completo, superior incompleto, superior completo e ensino acima do superior completo (81.751).

¹⁶ No original: “[t]ruancy, along with associated school failure, is also viewed as a powerful predictor of delinquency (Balfanz, Spiridakis, Nelld, & Legters, 2003; Gottfredson & Hirshi, 1990; Smitb, 2000; Wang, Blomberg, & Li, 2005). (...) Truants are also prone to substance abuse, gang activity, and adult criminal activity (Dryfoos, 1990)”.

explicação dada pelos próprios adolescentes para o seu envolvimento com a atividade infracional. Esse autor se utilizou de diversos estudos empíricos para verificar que a prática persistente de delitos na adolescência associava-se, primeiramente, a variáveis relativas à escola e, depois, à família. De modo geral, os adolescentes em conflito com a lei apresentam baixo desempenho e interesse pela escola e elevadas taxas de evasão escolar (BAZON *et al.*, 2013, p. 176).

O sociólogo ROLIM (2016) realizou estudo para traçar o perfil que leva ao comportamento violento e, para tanto, analisou dados de uma pesquisa realizada com jovens que cumprem medida de internação no Estado do Rio Grande do Sul, em que todos os internos estavam em contexto de defasagem escolar, com uma diferença de aproximadamente cinco anos entre a série adequada e a série efetiva. Segundo o mencionado autor:

o momento em que os meninos da periferia se afastam da escola costuma assinalar uma mudança estruturante. Se desconsideramos os casos daqueles adolescentes que abandonam a escola para trabalhar, muitas vezes em auxílio às funções desempenhadas por membros de sua família, os demais já concentram o início das novas trajetórias nos “embolamentos”. A associação formal ao tráfico de drogas é, então, processo substitutivo. O que o jovem abandona é a promessa, talvez excessivamente abstrata, de uma vida melhor construída pelo estudo e pelo trabalho. Em troca, assume um conjunto de experiências concretas vividas em uma dimensão que só pode ser pensada em um presente contínuo (ROLIM, 2016, [n.p.]).

BAZON, SILVA e FERRARI (2013) após investigarem a vida de adolescentes que praticaram atos infracionais, por meio de entrevistas com os jovens e suas famílias, concluem que:

é interessante notar que todos os adolescentes investigados foram apreendidos por delitos cometidos durante o período de evasão escolar. O afastamento da escola, por expulsão ou por processos sutis de exclusão (baixo desempenho, relação conflituosa entre professores e alunos, clima escolar ruim etc.), configura-se em um marco importante para a entrada ou para o agravamento da conduta delituosa, porque parece tornar os adolescentes mais vulneráveis, pelo tempo ocioso, sem supervisão, e ligação com pares divergentes, nesse período sem atividades (PATTERSON, 1992). Estar fora da escola também parece aumentar a vigilância das agências oficiais de controle (polícia) sobre tais adolescentes, o que incrementa as chances deles serem pegos e apreendidos, gerando um ciclo de consequências negativas que irá piorar a situação escolar dos mesmos (BAZON *et al.*, 2011). Tem-se, portanto, que a frequência escolar, per si, pode constituir-se em um fator de proteção do adolescente quando esta fortalece sua rede prossocial (PASSAMANI; ROSA, 2009) e garante uma rotina minimamente convencional (BAZON *et al.*, 2013, p. 193).

Importante trazer também a conclusão da mencionada pesquisa do Instituto Sou

da Paz (2018) que, comparando o grau de vulnerabilidade da amostra de adolescentes entrevistados, aponta que:

i) os adolescentes que abandonaram a escola cometem a primeira infração mais cedo quando comparados aos adolescentes que não abandonaram a escola; e ii) há uma proximidade muito grande no tempo entre as idades do primeiro ato infracional e o abandono escolar [...]. A grande maioria (71%) dos adolescentes abandonam a escola entre um ano antes e dois anos depois de cometerem a primeira infração. Isto é, existe um *trade-off* entre o envolvimento escolar e o envolvimento em atividades ilícitas. Tornar a escola mais atrativa pode aumentar o custo de oportunidade do envolvimento em atividades ilícitas. Contudo, não foi possível mensurar a relação de causa e efeito entre essas variáveis: é plausível que o abandono escolar aumenta a probabilidade de envolvimento infracional, bem como que o início do envolvimento infracional aumenta a probabilidade de abandono escolar (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018, p. 29).

De qualquer forma, os dados expostos indicam que o afastamento escolar pode tornar o jovem mais vulnerável à prática infracional. Assim, a garantia da permanência escolar dos adolescentes será primordial para afastá-lo do crime e viabilizar o seu desenvolvimento pleno como um cidadão.

Aqui é pertinente lembrar a frase de Darcy Ribeiro, proferida em uma conferência em 1982,: “[s]e os governantes não construírem escolas, em 20 anos faltará dinheiro para construir presídios” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019). Mas mais que construir escolas, como já expusemos, imprescindível atuar para garantir a permanência escolar, o que contribuirá para o afastamento da vida criminal.

2.2.4. Importância da educação para prevenir o envolvimento infracional

Destarte, é imprescindível uma atuação da escola em garantir a permanência desses alunos, como forma de prevenir o envolvimento criminal e suas graves consequências não só à sociedade, mas principalmente ao próprio adolescente e sua família. Conforme destaca ROLIM (2016):

[p]ara Gottfredson (1997), os programas de prevenção baseados na escola incluem intervenções destinadas a prevenir um conjunto de problemas de comportamento incluindo casos de furto, violência, agressões, uso de álcool e de outras drogas, comportamento antissocial, desafio à autoridade e desrespeito aos demais. Essas formas de comportamento estão correlacionadas e são produzidas por causas comuns. Fenômenos como a evasão escolar e a baixa frequência dos alunos favorecem o desenvolvimento desses comportamentos e devem, portanto, ser enfrentados com prioridade. Muitos dos pesquisadores e profissionais da área têm assumido claramente o vínculo existente entre a redução dos problemas de comportamento na escola e a redução dos indicadores futuros

de criminalidade, o que tem sublinhado a importância da escola na prevenção. Infelizmente, as escolas que estão localizadas em regiões mais pobres e que são afetadas pelos mais sérios problemas de comportamento, evasão e baixa frequência são, em regra, aquelas que menos dispõem de recursos humanos e financeiros para desenvolver abordagens preventivas (ROLIM, 2016, [n.p.]).

Aliás, conforme LIMA (2010), ao apreciar estudos da criminologia crítica, o fortalecimento da escola é, portanto, uma forma de combate à criminalidade.

Porém, não é difícil concluir que uma forma imediata de lidar com o problema é através do fortalecimento da escola (enquanto instituição tradicional e aceita) possibilitando assim reduzir efetivamente as taxas de delinquência juvenil e a incidência do comportamento antissocial de forma efetiva, garantindo ainda a possibilidade de distribuição de renda, maior igualdade social e percepção dos mecanismos de opressão e controle social impostos pelo centro e pelo próprio sistema econômico vigente – o que, segundo a teoria crítica, seria uma forma eficaz de combate à criminalidade geral e também a delinquência juvenil (LIMA, 2010, p. 78).

ROLIM (2016) cita também o trabalho de SAMPSON e LAUB (1995), ao tratar dos campos etiológicos fundamentais, examinando o papel da escola. Segundo eles:

para a perspectiva do controle social, a escola, assim como a família, é uma importante instituição de socialização na prevenção do comportamento delincente. A escola estaria, de alguma forma, mais bem “equipada” para exercer o controle social, porque pode monitorar mais intensamente o comportamento das crianças e adolescentes. [...] Há um conjunto muito amplo de evidências para a ideia de que quanto maior for o vínculo com a escola, menor será o envolvimento dos jovens com a delinquência. O fracasso escolar está diretamente correlacionado à delinquência (ROLIM, 2016, [n.p.]).

A educação tem, portanto, interferência significativa no não envolvimento criminal dos seus alunos. Por isso, é imprescindível uma mudança de postura em relação à sua forma de atuação, já que precisa ser mais ativa em manter os alunos mais vulneráveis estudando, com engajamento e bom rendimento escolar. Isso significa não apresentar apenas uma conduta passiva, simplesmente disponibilizando o acesso e vaga para matrícula, mas um esforço real em fazer com que a educação de fato seja efetiva na vida desses alunos e, assim, permaneçam estudando até a conclusão do Ensino Médio. Conforme ROLIM (2016):

se há uma “socialização maléfica” operando nas comunidades pobres é preciso pensar políticas públicas tendo em conta o fenômeno. Nesse particular, caberia à escola um papel decisivo. Observe-se, primeiramente, que o treinamento violento é um processo pedagógico singular. Ele se torna possível também porque a alternativa de formação, a educação formal em escolas públicas, onde seria possível construir outros vínculos horizontais com os pares, fracassa. Refiro-me a um fracasso sistêmico, que diz respeito aos efeitos gerais de nosso modelo e que tem sido evidenciados, por

exemplo, pelos dados do Programa Internacional de Avaliação de Aluno (Pisa) (ROLIM, 2016, [n.p.]).

Assim, diante dos dados de abandono, evasão e defasagem idade-série dos adolescentes que iniciam o cumprimento das medidas socioeducativas aqui descritos, se antes do envolvimento da prática infracional não foi possível reverter esse quadro, é imprescindível então que sejam realizados urgentes esforços visando a correção dessa trajetória educacional, aproveitando a oportunidade que o Estado tem, com a execução da medida socioeducativa, em analisar e tomar providências para que todos direitos sejam efetivamente garantidos. Em outras palavras, por meio da execução da medida socioeducativa, será possível uma tentativa de correção da ineficácia do Estado em ter agido oportunamente quando o jovem apresentou os primeiros sintomas de desengajamento escolar.

Nesse sentido, o Parecer CNE nº 8/2015, que trata das diretrizes do atendimento educacional durante a execução das medidas socioeducativas, dispõe que:

ao considerar o adolescente e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a educação deve ser enfatizada como meio de construção de um novo projeto de vida para os adolescentes que praticaram ato infracional, almejando a liberdade e a plena expansão da sua condição de sujeito de direitos e de responsabilidades (Parecer CNE 8/15, p. 4).

Contudo, mesmo diante da evidente importância da educação para uma melhor perspectiva de vida, especialmente para aqueles que já estão em cumprimento de medida socioeducativa, na prática, observa-se que a escola tem bastante dificuldade de lidar com os alunos que apresentam envolvimento infracional e comportamentos indisciplinados. Nesses casos, não se vislumbra um esforço significativo dos profissionais escolares na manutenção desses jovens na sala de aula, não sendo então diagnosticadas as questões que contribuíram para que eles deixassem de frequentar os bancos escolares e, assim, se envolvessem criminalmente. Ao contrário, parece, em alguns casos, que é mais cômodo quando eles abandonam completamente as aulas, já que deixarão de prejudicar o seu “bom andamento”. Nesse sentido, TUOTO (2020) destaca:

[a]dolescentes em conflito com a lei são convidados a se retirar das escolas, são frequentemente hostilizados quando deixam uma unidade de socioeducação e retornam à escola. Muitos adolescentes relatam dificuldades escolares que nunca foram diagnosticadas, dificuldades de aprendizado nunca superadas, nunca atendidas. A assustadora defasagem idade x série dos adolescentes atendidos demonstra que precisamos de programas educacionais diferenciados para este público (TUOTO, 2020, p.7).

Por isso, críticas são apresentadas à atuação estatal educacional:

[a]s políticas públicas educacionais precisam ser repensadas, precisam analisar desigualdades sociais, limitações pessoais e estruturais, precisam romper com o paradigma da exclusão, do autoritarismo, precisam capacitar os educadores para os alunos da diversidade, precisam de estratégias de combate ao abandono e à evasão escolar. Do ato infracional cuida-se a justiça, a escola cuida do indivíduo que lá está para ser acolhido e não para ser estigmatizado (TUOTO, 2020, p. 10).

Verifica-se, portanto, a importância de melhorarmos a atuação do Estado contra o contexto de evasão e de abandono escolar, garantindo-se a manutenção de todos nas escolas, para o efetivo alcance dos objetivos constitucionais da educação, inclusive para prevenir a prática criminal, como acabamos de analisar, e proporcionar vida digna aos alunos. Por isso, no próximo capítulo, aprofundaremos também sobre a atuação da educação durante a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, especialmente por se tratar de um exemplo de política pública intersetorial.

2.3. Análise das causas de evasão e abandono escolar

Como vimos, a definição do problema a ser solucionado por meio das políticas públicas envolve também o levantamento das suas causas (SECCHI, 2012), ou seja, dos motivos que levaram ao surgimento ou potencialização do problema, sendo relevante para elaboração de propostas de solução eficazes, bem como para a avaliação da política já existente.

É imprescindível o conhecimento estruturado da realidade do problema, com base em dados e indicadores sociais (GUERRA *et al.*, 2012, p. 13), justamente “para assegurar que os programas e outras ações públicas estejam mais ajustadas às necessidades de seus públicos-alvo e ao contexto da intervenção social, ampliando as chances de sucesso e de efetividade das Políticas Públicas” (JANNUZZI, 2010, p. 12).

Na prática, observa-se que muitos gestores encontram dificuldades em trazer respostas efetivas às demandas sociais e soluções aos problemas (CEPAM; UNICAMP, 2008), o que pode ser decorrente da não elaboração de um bom diagnóstico. Isso porque:

cada programa social tem seu público-alvo a atender, com suas características específicas. É preciso, pois, buscar os indicadores sociais mais relevantes, válidos e confiáveis para que o diagnóstico seja o mais consistente e adequado possível. Se isso não garante o sucesso de um programa, potencializa, com certeza, as chances de uma boa implementação (JANNUZZI, 2010, p. 30).

Em relação às políticas públicas de enfrentamento à evasão e abandono, para que sejam eficazes, devem pretender superar os impedimentos à permanência escolar dos alunos – o que leva à análise das suas causas principais. Dessa forma, diversos dados são relevantes, como a quantidade de adolescentes e crianças fora da escola, as séries e ciclos escolares em que mais ocorrem, perfil dos jovens, situação familiar, social e econômica, e, especificamente, o motivo principal que levou à ausência escolar.

Portanto, entendemos que a análise dos motivos que levam os alunos a não estarem na escola será importante sob duas perspectivas. A primeira é contribuir para a solução da situação concreta individual daquele aluno ou aluna que tem o seu direito à educação violado ou ameaçado, e, assim, poderá voltar a frequentar a escola assiduamente e, a segunda, é para a atuação preventiva e geral, viabilizando a identificação daqueles que vivem situações que geram maior probabilidade de evadir, para então haver uma intervenção na superação dos obstáculos ou facilitação da frequência escolar.

Ademais, como são diversos os fatores que podem impedir a frequência escolar, isso envolve a atuação de serviços e especialidades profissionais distintas, demandando não só uma atuação da própria educação, mas também de todos os demais setores, de maneira articulada, como será analisado no próximo capítulo. Dessa forma, a apreciação dos motivos e causas é também relevante para a identificação dos agentes que terão responsabilidade e melhores condições de agir em cada situação, contribuindo para o planejamento e divisão das atribuições na implementação da política pública.

2.3.1. Falta de dados relacionados aos motivos da evasão escolar

Para a descoberta das razões pelas quais um jovem atualmente deixa de frequentar a escola, é preciso analisar os dados e indicadores sociais disponíveis. Contudo, infelizmente, não existem muitas estatísticas no nosso país que respondam especificamente sobre as causas mais frequentes de evasão e abandono escolar, tornando-se uma tarefa complexa realizar o levantamento desses dados.

O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica no país, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, com colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação (INEP, 2020). Para sua realização, as escolas públicas e privadas fornecem os dados referentes a quantidade de turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula, bem como informações sobre a situação do rendimento escolar dos discentes, tais como aprovação,

reprovação, abandono e transferência para outro estabelecimento de ensino. Contudo, em relação aos alunos que abandonaram a escola, não existe a sistematização das razões que levaram a isso.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE é um importante provedor de dados e informações sociodemográficas no Brasil, inclusive em relação à área da educação, por meio da coleta domiciliar do censo demográfico, com periodicidade decenal, da PNAD, com periodicidade anual, a qual foi realizada até o 2016, e da PNAD Contínua, de periodicidade trimestral, que ainda é realizada.

Na PNAD foram publicados suplementos específicos relacionados à área da educação nos anos de 2004, 2006, 2007 e 2014, e, na PNAD Contínua, nos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.¹⁷ Tais publicações suplementares, apesar de contarem com diversos indicadores bastante relevantes, apenas nas edições de 2004 e 2006 que foram apresentados dados referentes ao motivo principal de pessoas de zero a 17 anos não frequentarem a escola ou creche. Já, nos levantamentos mais recentes (2016, 2017, 2018 e 2019), há também a informação do motivo de não frequência, porém, referente à faixa etária de 14 a 29 anos, o que inviabiliza a apreciação no período específico do ensino obrigatório na educação básica, ressaltando que, exclusivamente na edição de 2017, há também a motivação das pessoas de zero a cinco anos de idade.

Uma outra fonte de dados importante referente aos motivos da evasão é o sistema de acompanhamento da frequência escolar (Sistema Presença), plataforma digital do Ministério da Educação – MEC, que faz o monitoramento do cumprimento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família – PBF. O PBF foi criado pela Lei nº 10.836/2004 e é uma política pública de transferência de renda às famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme o artigo 2º de seu texto legal¹⁸.

Nas unidades familiares com crianças e adolescentes até 17 anos de idade, a concessão dos benefícios dependerá da frequência escolar de 85%, nos casos de alunos até 15 anos, e de 75%, para a faixa etária de 16 e 17 anos, como prevê o artigo 3º e parágrafo único da Lei nº 10.836/2004. Regulamentando a lei, a Portaria Interministerial MEC/Ministério do Desenvolvimento Social – MDS nº 3.789/2004 disciplina que a

¹⁷ Até a consulta realizada no site do IBGE em julho de 2020.

¹⁸ Em 09/08/21 foi editada a Medida Provisória nº 1.061/21, que prevê a revogação da Lei nº 10.836/2004 e a extinção do PBF, substituindo-o pelo Programa Auxílio Brasil, no prazo de 90 dias. Após o depósito desta dissertação, a referida medida provisória foi convertida na Lei 14.284/21 de 29/12/21. Houve a manutenção da condicionalidade da frequência escolar, a qual é apenas mencionada no seu artigo 18, III, sem especificar sequer a porcentagem que deverá ser observada.

frequência escolar dos alunos de famílias beneficiárias do programa deverá ser apurada mensalmente pelos estabelecimentos de ensino (artigo 2º) e, quando for inferior ao índice mínimo, o dirigente informará as justificativas apresentadas pelo responsável do aluno (artigo 4º, inciso V).

O próprio MEC reconhece a importância das informações obtidas pelo acompanhamento das condicionalidades do PBF, pois:

permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, relacionados à oferta dos serviços de educação e saúde, e identificar as áreas e as ocorrências de maior vulnerabilidade. Com isto, é possível construir diagnósticos sociais territorializados e implementar medidas que contribuam para orientar as ações de governo de forma intersetorial, principalmente no âmbito das políticas sociais” (MEC, 2018, p. 4).

As informações são encaminhadas às autoridades gestoras do programa por meio do preenchimento do sistema presença do MEC. Os motivos de baixa frequência descritos no formulário do sistema, para os que possuem vínculo escolar, conforme o tutorial do site do ministério,¹⁹ são: 1 - Tratamento de doença e de atenção à saúde do(a) aluno(a); 2 - Doença na família/Óbito na família/Óbito do(a) aluno(a); 4 - Fatos que impedem o deslocamento/acesso do(a) aluno(a) à escola; 6 - Concluiu o ensino médio; 7 - Suspensão escolar; 8 - EJA Semipresencial; 9 - Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos; 10 - Participação em jogos estudantis/atividade escolar extra-classe; 11 - Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/*Bullying*; 12 - Ausência às aulas devido a questões culturais, étnicas ou religiosas; 51 – Gravidez; 52 - Situação de rua; 53 - Negligência dos pais ou responsáveis; 54 - Trabalho infantil; 58 - Motivo da baixa frequência não foi informado; 60 - Violência/Agressividade no ambiente escolar; 62- Trabalho do(a) Jovem; 63 - Exploração/Abuso Sexual; 64 –Desinteresse/Desmotivação pelos estudos; 65 - Abandono Escolar/Desistência; 68 - Questões sociais, educacionais e/ou familiares; 70 - Envolvimento com drogas/Atos infracionais; 71 - Violência doméstica.²⁰

Ressalta-se que a importância do preenchimento do formulário não é apenas para que sejam levantadas as informações no sistema para futuras políticas públicas e para aplicação das consequências do descumprimento das condicionalidades do programa, como a perda e suspensão do benefício financeiro, mas também para que a situação da baixa

¹⁹ Disponível em: <<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/guia-de-motivos-de-baixa-frequencia-informacoes-uteis-coordenador-municipal.html#baixafrequencia>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

²⁰ Manteve-se a numeração constante do formulário do Sistema Presença/MEC.

frequência seja investigada pelo dirigente escolar, a fim de serem tomadas providências para a permanência dos alunos. Nesse sentido, o Guia de Orientação para Gestores do PBF na educação aponta que:

[u]ma das preocupações centrais do acompanhamento da condicionalidade da educação, nestes 10 anos do Programa Bolsa Família, refere-se à baixa assiduidade escolar dos/as dos estudantes (filhos e filhas) de famílias participantes desse Programa. Essa situação demanda grande atenção por parte dos/as gestores/as e educadores/as. Apresenta-se como um sinal de alerta para que a situação seja investigada e se tomem as medidas necessárias a fim de evitar outras situações mais preocupantes, como o abandono e a evasão escolar, mas, sobretudo, baixas taxas de rendimento escolar. A não e a baixa frequência escolar podem desvelar/revelar possíveis situações de violação de direitos e representa o aprofundamento da vulnerabilidade social em que se encontram esses meninos e essas meninas. Nesse sentido, identificar as razões da não frequência ou da baixa frequência pode ser o caminho para identificar e encaminhar essas situações junto às áreas de saúde e assistência social, em articulação com a educação, numa ação conjunta intersetorial e à rede de proteção integral (MEC, 2013, p. 4).

Por isso que, no mencionado tutorial do sistema presença do site do MEC²¹, constam também sugestões de atuação para os profissionais do estabelecimento de ensino, dependendo de cada motivo. Por exemplo, em relação ao motivo 53 - negligência dos pais ou responsável, orienta que:

A indicação desse motivo traduz a percepção que a escola tem sobre a importância e o valor que a família dá à educação. A incidência de negligência dos pais ou responsáveis deve motivar a escola a realizar reuniões com os(as) alunos(as), familiares e gestores(as) públicos locais, objetivando analisar o significado da educação no processo de melhoria de qualidade de vida. Dessa forma, estaria sendo exercida a competência estabelecida na LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – aos estados e municípios com assistência da União, no sentido de “zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (inciso III, § 1º, art.5º, LDB) (MEC, Sistema presença ajuda).²²

Contudo, não se vislumbra que ocorra um adequado preenchimento do sistema acerca das motivações da baixa frequência pelos responsáveis. No relatório da análise do acompanhamento da condicionalidade da educação (MEC, 2018), de um total de 511.484 registros, os principais foram: i) Motivo da baixa frequência não foi informado: 235.228 (45,98%); ii) Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno: 94.170 (18,41%); iii)

²¹ Disponível em: <<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/guia-de-motivos-de-baixa-frequencia-informacoes-uteis-coordenador-municipal.html#baixafrequencia>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

²² Disponível em: <<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/guia-de-motivos-de-baixa-frequencia-informacoes-uteis-coordenador-municipal.html#baixafrequencia>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

Desinteresse/Desmotivação pelos estudos: 54.208 (10,59%); iv) Negligência dos pais ou responsáveis: 45.859 (8,96%). Observa-se, portanto, que o registro com maior incidência é o do motivo da baixa frequência não ter sido informado (motivo 58). Atualmente, esse ainda é o “motivo” mais assinalado pelas escolas, conforme os informes Bolsa e Cadastro nº 676²³ e 689²⁴ do Ministério da Cidadania, respectivamente dos meses de setembro e novembro de 2019.

Esta situação pode ser decorrente do fato de a justificativa só ser informada no formulário por gestores escolares quando a família apresentar um documento comprovando a causa que levou à infrequência da criança, conforme SANTOS (2011, p. 125) descreveu quando analisou a implementação do PBF no Município de Guarulhos. O que deve ocorrer também em muitos outros Municípios, já que o segundo motivo mais assinalado, depois da falta de informação do motivo, é o tratamento de doença, cuja comprovação documental é possível. Observa-se que, na pesquisa realizada nesta dissertação, não foi encontrada nenhuma normativa que indicasse que o preenchimento do motivo só poderia ser realizado após comprovação documental, caso contrário, muitos motivos não poderiam ser assinalados, como é a situação do motivo ser por desinteresse.

Aliás, conforme o tutorial do sistema presença do site do MEC²⁵, o campo do “motivo da baixa frequência não foi informado” só deve ser marcado quando a escola admitir que desconhece a causa da baixa frequência de seu aluno ou que se omitiu diante dessa situação (MEC, 2018). Portanto, o não fornecimento desses dados de maneira adequada demonstra que as escolas não se empenham sequer em identificar, quanto menos em enfrentar, o problema que obstaculiza a frequência escolar do aluno, impedindo uma atuação mais eficaz pelo poder público. O relatório da análise do acompanhamento da condicionalidade da educação traz importante conclusão nessa mesma linha:

[e]sses dados podem revelar fragilidades na identificação dos motivos de baixa frequência e, ao mesmo tempo, podem ser um importante indicador da situação de vulnerabilidade na coleta e registro da frequência escolar em determinados territórios. [...] Nesses casos, é importante sensibilizar as equipes gestoras das escolas, ressaltando a necessidade de se identificar as causas da baixa frequência escolar para que seja possível implementar ações adequadas, visando combater o abandono e a evasão escolar. Vale destacar que, considerando os três últimos períodos, 601.786 crianças e

²³ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/informes/informe-gestores-676>>. Acesso em: 14 de jul. de 2020.

²⁴ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/informes/informe-gestores-689>>. Acesso em: 14 de jul. de 2020.

²⁵ Disponível em: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca/attachments/final/motivos.pdf>>. Acesso em: 14 de jul. de 2020.

adolescentes, na faixa etária de 6 a 17 anos, com baixa frequência escolar com motivo não identificado, o que inviabiliza as ações intersetoriais da rede de proteção social (MEC, 2018, p. 24).

Aqui resta clara a importância da atuação da educação na identificação da situação que impede a frequência escolar para que seja possível a implementação de ações seja pela própria escola ou, intersetorialmente, por toda a rede da proteção social, naquilo que extrapola as atribuições da educação. Ou seja, a educação terá papel primordial no acionamento de todo sistema de garantia de direitos.

Ademais, é bem constante a cobrança feita às gestões municipais para sensibilizarem as unidades escolares quanto à correta identificação dos motivos, tal qual pode ser observado no trecho do relatório acima, nos mesmos informes Bolsa e Cadastro nº 676 e 689 do Ministério da Cidadania e no mencionado tutorial do sistema presença do site MEC. Porém, enquanto for mantida essa opção no formulário do sistema, já que não faz qualquer sentido exigir que sejam preenchidos os motivos e ao mesmo tempo existir um campo que permite a não indicação destes, ou não restar claro que a indicação do motivo no formulário não depende de comprovação documental pela família, bem como não houver nenhuma cobrança efetiva ou até responsabilização dos dirigentes das instituições de ensino pelo inadequado preenchimento, tal qual disposto no artigo 6º, XIII, da Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, a situação apresentada perdurará.

Portanto, conclui-se pela escassez de dados e estatísticas das causas que geram a evasão e abandono escolar, inviabilizando assim não só a construção de políticas públicas eficazes para o combate do problema de maneira geral, mas a solução individual para o aluno, já que a falta de dados pode significar não apenas que os motivos não estão sendo sistematizados, mas, pior, que sequer são investigados para que possam ser superados.

Destarte, é urgente que, primeiramente, seja exigido da escola a busca pelo aluno evadido, a investigação dos motivos e conjugação dos esforços para uma estratégia de reintegração, não só dos alunos de famílias beneficiadas do PBF, mas de todos. Ademais, deve haver a sistematização e qualificação destas informações, para que então possamos ter mais dados e indicadores sociais sobre os motivos da não frequência escolar, sem os quais é impossível a realização de um diagnóstico e o adequado planejamento de políticas públicas. Porém, com base em algumas pesquisas, ainda que não atualizadas, já é possível traçar algumas causas principais e vislumbrar estratégias de atuação, como analisaremos.

2.3.2. Motivos para a não frequência escolar

Como foi acima apontado, apenas nas publicações suplementares de 2004 e 2006 do PNAD foi feito o importante levantamento referente ao motivo principal pelo qual pessoas de zero a 17 anos não frequentavam a escola. Com base nesses dados, NERI (2009) coordenou a pesquisa *A motivação dos sem-escola*,²⁶ visando contribuir para o desenho de políticas públicas. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que os principais motivos apresentados pelas famílias são: i) dificuldade de acesso à escola: 10,9%; ii) necessidade de trabalho e geração de renda: 27,1%; iii) falta intrínseca de interesse: 40,3%; iv) outros motivos 21,7%.

O mencionado estudo pretendeu responder as seguintes questões diretas “por que o jovem de determinada idade não frequenta a escola? É por que tem de trabalhar para o sustento da família, por que não tem escola acessível, ou simplesmente por que ele não quer o tipo de escola que aí está?” (NERI, 2009, p. 18), ou seja, o que influencia a decisão de alguém continuar ou não a estudar.

Historicamente, no Brasil, o principal motivo para os jovens não estarem na escola correspondia às dificuldades de acesso, tendo em vista que a escola pública não tinha vagas suficientes para todos, prejudicando especialmente os que estavam em situação de maior vulnerabilidade social. Porém, essa questão já foi quase que integralmente superada, podendo ser considerada a universalização da oferta de vagas no ensino fundamental, como já foi demonstrado anteriormente com os dados do *Anuário da Educação de 2020 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020)*. Isso pode ser confirmado também, em parte, no estudo realizado por NERI (2009), que, analisando os resultados, aponta que a falta de demanda por educação corresponde a 67,7% das motivações apresentadas (27,1% necessidade de trabalho e renda e 40,3% falta intrínseca de interesse), enquanto a deficiência na oferta corresponde a apenas 10,9% (NERI, 2009, p. 5).

Dessa forma, agora aprofundaremos nos outros motivos para a não frequência escolar e que prejudicam a permanência escolar dos alunos: a falta de renda e a falta de interesse.

²⁶ Esta pesquisa faz parte de projeto patrocinado pelo movimento Todos pela Educação, pela Fundação Educar DPaschoal, pelo Instituto Unibanco e pela Fundação Getulio Vargas.

2.3.2.1. Falta de renda

A necessidade de renda dos jovens é bastante conhecida, diante da grande vulnerabilidade socioeconômica e desigualdade social existentes do Brasil. O fato de muitos alunos pobres enfrentarem dificuldades financeiras em seu âmbito familiar pode ensejar o abandono da escola, em virtude de precisar trabalhar durante o período letivo ou pelo cansaço e baixo rendimento resultantes do acúmulo do estudo com o trabalho.

Aliás, na disputa entre mercado de trabalho e estudo, aquele tem maior influência sobre a decisão do abandono, especialmente nos contextos de famílias com maiores dificuldades financeiras. Nesse aspecto, observa-se

que os alunos dos turnos noturnos, também das camadas baixas, chegam às escolas exaustos da maratona diária de trabalho e, desmotivados pela baixa qualidade do ensino, muitos desses adolescentes desistem dos estudos sem completar o ensino médio (SOARES *et al.*, 2015, p. 760).

A solução demanda políticas públicas de transferência de renda, como é o caso do PBF, que passou também a atender jovens entre 15 e 17 anos. Assim, poderão continuar na escola e não precisarão garantir sua subsistência, participando do financiamento das despesas familiares. Isto contribuirá para o cumprimento das condições para a permissão do trabalho de adolescentes,²⁷ incentivando a participação dos jovens em programas de aprendizagem,²⁸ por viabilizar a conciliação da atividade laboral e escolar.

Aliás, a necessidade de renda pode levar os adolescentes não só a deixarem de frequentar a escola, mas a trabalhos informais, insalubres, em condições que colocam sua vida e saúde em risco, bem como ao envolvimento com atividades criminosas, como vimos acima, tal qual o tráfico ilícito de drogas, que tem atraído muitos jovens em situação de vulnerabilidade, sendo considerada uma das piores formas de trabalho infantil (GALDEANO *et al.*, 2018).

Outra constatação interessante no estudo (NERI, 2009, p.12) é o fato de que, nas regiões em que há maiores oportunidades de trabalho, o número de matrículas é menor, havendo mais adolescentes fora da escola. Por isso, conforme os dados do PNAD, São Paulo (19,43%) e Porto Alegre (18,70%) têm os maiores índices de abandono de um ano para o outro.

²⁷ Conforme o artigo 7º, XXXIII, CF, e 60, ECA.

²⁸ Esses programas são regulamentados pela Lei do Aprendiz (Lei nº 10.097/2000) e pelo Decreto nº 5.598/2005.

É na combinação da demanda agregada de trabalho com a necessidade individual de adolescentes pobres suprirem sua renda que encontramos as maiores taxas de abandono escolar. Ou seja, a evasão escolar é pior quando se junta a oportunidade de trabalho com a carência de renda (NERI, 2009, p.15).

Ademais, verificou-se que na faixa entre 15 e 17 anos “residem os maiores obstáculos da repulsão escolar e onde começam a se multiplicar os fatores de atração trabalhista” (NERI, 2009, p. 36), demonstrando que os jovens preferem realizar atividades que tragam ganho financeiro imediato, em detrimento de concluir os estudos e poder ter, no futuro, melhores salários e colocações profissionais.

A falta de renda familiar pode também influenciar a trajetória escolar do aluno, mesmo sem ter correspondência direta com o ingresso deste no mercado de trabalho. Assim, NERI (2009), referindo-se ao trabalho de MELO e SOUZA *et al.* (1996), destaca que:

se os pais enfrentam restrições em sua liquidez e liberdade de escolher, associadas à baixa renda, poderá haver desvios em relação à trajetória ótima de longo prazo prevista no modelo. Em particular, choques negativos na renda dos pais aumentam a probabilidade dos filhos de abandonar a escola. Numerosos estudos têm mostrado que, mesmo quando controlamos a análise levando em conta o estoque de riqueza físico ou humano inicial, há uma relação positiva entre a renda familiar corrente e o avanço escolar. As taxas de repetência para os primeiros dois anos de escolaridade são negativamente relacionados ao nível de renda dos pais, usando dados retrospectivos de São Paulo de 1982 (NERI, 2009, p. 25).

Dados recentes do Anuário da Educação de 2020 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020) confirmam essa situação, ao reforçar a grande iniquidade do sistema educacional brasileiro. Como já foi anteriormente analisado, as taxas de atendimento escolar e conclusão na idade apropriada apresentam significativa diferença de acordo com o nível socioeconômico familiar. Assim, em comparação com as famílias mais ricas, nas famílias mais pobres, menor quantidade de crianças e adolescentes está na escola e, das que estão, menos conseguem concluir na idade apropriada, por conta de reprovação, abandono e distorção-idade série. Para ilustrar esta discrepância, recorda-se que a taxa de conclusão do Ensino Médio aos 19 anos é de 87,9% nos grupos mais ricos enquanto no dos mais pobres é de apenas 51,2% (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020).

As razões para esse contexto demandam um maior aprofundamento do estudo, que os limites desta pesquisa não permitem, até pela falta de dados disponíveis. De qualquer forma, ainda que a solução para a falta de renda extrapole as atribuições diretas da educação, é imprescindível que haja uma atenção e acolhimento maior dos profissionais escolares no que tange aos alunos oriundos de famílias mais vulneráveis, que são as populações escolares

com maior propensão ao abandono, a fim de atuar preventivamente na constatação das situações de risco e já articular diretamente com os demais serviços da rede protetiva para o atendimento de eventual demanda que vá além do alcance da atuação escolar, rompendo com os ciclos de exclusão.

Assim, podemos concluir que, no que tange especificamente à evasão escolar em virtude de o adolescente precisar trabalhar para produzir renda, o enfoque em políticas de transferência financeira e aprendizagem teria grande potencial de solução. Porém, não resolveria todo o problema da evasão e abandono escolar, já que os jovens nesse contexto correspondem a 27,1% dos casos de não frequência escolar, como bem lembra Neri (2009, p. 36), ou seja, menos de um terço do total. Portanto, será necessária também a busca de soluções para superação da outra causa que iremos discutir a seguir.

2.3.2.2. Falta de interesse

Ainda que muitos jovens parem de estudar em virtude da necessidade de trabalho e geração de renda, a maior parte das motivações para o abandono escolar apresentadas no mencionado estudo é decorrente de falta de interesse intrínseco (40,3%), que se divide em: não quis frequentar (83,4%), concluiu a série ou o curso desejado (13,7%) e pais ou responsáveis não quiseram que frequentasse (2,9%) (NERI, 2009, p.8).

Outros estudos confirmam a predominância da falta de interesse no abandono escolar. Pesquisa elaborada pelo UNICEF e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2014), com base em uma consulta feita com 503 dirigentes municipais de educação de todo o Brasil, apontou como principais dificuldades à permanência de crianças e adolescentes na escola e sua progressão nos estudos: falta de interesse pelos estudos (339); distorção idade-série (244); crianças e adolescentes não aprendem os conteúdos (140); falta de formação adequada dos professores (54); falta de professores formados para ensinar alunos com deficiência (50); falta de recursos financeiros das famílias (47); falta de equipamentos materiais e outros recursos (32); outras dificuldades (31); discriminação sofrida por crianças e adolescentes (18); e falta de professores (8).

Na pesquisa do Instituto Sou da Paz (2018), realizada com adolescentes que estavam em cumprimento da medida socioeducativa de internação da Fundação CASA, 33% dos adolescentes institucionalizados, que abandonaram a escola antes de iniciar o cumprimento da medida, alegaram que foi em decorrência de desinteresse.

No mesmo sentido, é a conclusão do estudo da Brava e de outras instituições (2017), ao apontar que:

de todos os fatores determinantes da falta de engajamento, o mais presente na opinião dos jovens é o desinteresse pela escola provocado, na maioria das vezes, pela falta de significado e de qualidade das atividades escolares e, portanto, pela sua decorrente falta de atratividade (BRAVA *et al.*, 2017, p. 53).

Para melhor planejar a atuação estatal para a solução destas causas, é imprescindível o aprofundamento das pesquisas para entender os motivos diretos que levam ao desinteresse dos alunos a ponto de abandonarem os bancos escolares. Contudo, diferentemente do motivo da falta de renda, que extrapola as atribuições da educação, é possível concluir que o que leva ao desinteresse pode ter correlação com as atividades pedagógicas prestadas pela escola, demandando intervenção direta dos professores e dirigentes na busca da sua solução.

Nesse sentido é a orientação do MEC, no relatório de análise do acompanhamento dos resultados da frequência escolar dos beneficiários do PBF, nas hipóteses em que for constatado que a infrequência é decorrente do desinteresse e desmotivação pelos estudos, também um dos motivos mais identificados pelas instituições escolares:

[e]sse motivo deve ser indicado quando a escola, após avaliações feitas pelo serviço de orientação pedagógica, identificar que o estudante vem apresentando seguidas faltas às aulas devido à desmotivação ou ao desinteresse pelos estudos. O registro desse motivo deve alertar a instituição educacional para a necessidade de ações pedagógicas que revertam esse desinteresse, pois nesses casos o risco de abandono escolar é iminente. Em geral, o motivo de desinteresse e desmotivação pelos estudos vem sendo acompanhado pelo motivo de abandono escolar, [...] que tem alertado as instituições educacionais para a necessidade de compreender os fatores intra e extraescolares que vem, historicamente, contribuindo para o abandono escolar de crianças e adolescentes, na faixa etária de 06 a 17 anos (MEC, 2018, p. 25).

De acordo com a pesquisa da Brava (2017) acima mencionada, foram constatados dois fatores relevantes para o desengajamento e desinteresse dos alunos:

(i) eventuais déficits de aprendizado que os jovens acumulam ao longo de sua trajetória escolar pode os impedir de acompanhar adequadamente o que é ensinado em sala de aula, levando-os, então, ao desengajamento, e (ii) reprovações podem abalar a confiança dos jovens em sua capacidade de ter sucesso nas atividades escolares, ou mesmo, criar defasagens sériedade significativa que podem limitar a identidade do jovem e seu sentimento de pertencimento para com o restante da turma (BRAVA *et al.*, 2017, p. 52).

Além disso, o estudo afirma que “a falta de interesse dos alunos pelas atividades escolares decorre tanto da falta de qualidade dos serviços oferecidos como da falta de adequação desses serviços às necessidades dos jovens” (BRAVA *et al.*, p. 55), pois um fator que desmotiva os alunos é perceber que não há utilidade no conteúdo das aulas (UNICEF e CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014). No mesmo sentido, Neri (2009) também aponta a baixa qualidade das atividades escolares ofertadas ou desconhecimento dos seus impactos potenciais como razões para o desinteresse.

Assim, podemos concluir que as constantes reprovações, que geram defasagem idade-série, as dificuldades de aprendizagem e falta de pertinência do conteúdo ensinado à realidade dos alunos são motivos para o desinteresse e conseqüente abandono escolar, que demandam atuação dos próprios agentes escolares para solução.

O recente estudo do UNICEF sobre o fracasso escolar bem explica esse contexto:

[o] abandono também pode ser compreendido como associado às práticas de reprovação e ao desenvolvimento de propostas curriculares desvinculadas dos interesses das crianças e dos adolescentes ou incapazes de proporcionar a atribuição de sentidos por parte de docentes e estudantes. As crianças ou os adolescentes com experiências de reprovação têm sua autoestima rebaixada e, dependendo do contexto em que vivem, da sua condição social e econômica, das suas características pessoais e das suas possibilidades de desejar o presente e o futuro, podem desistir de estudar. A reprovação é um poderoso indutor do abandono escolar. Mesmo aquelas(es) que estão na faixa etária de escolarização obrigatória podem não se sentir seguras(os) ou estimuladas(os) para permanecer na escola. A escola precisa acolher, ensinar e contribuir para que as(os) estudantes possam atribuir sentidos às aprendizagens, sendo parte da construção de seus projetos de vida no presente, durante a escolarização, e também na imaginação e no desejo dos planos de futuro (UNICEF, 2021, p. 23).

A pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz (2018, p. 23), com os adolescentes internados na Fundação CASA em São Paulo, constatou que de fato a reprovação é um forte motivo de desestímulo, tanto que “a experiência escolar negativa mais mencionada foi a repetência, [...] seguida pela dificuldade em entender o conteúdo exposto”. Segundo o estudo, parte dos adolescentes que evadiram:

“gostariam de permanecer na escola e aprender tendo sido convencidos, entretanto, após várias repetências, de que nunca lograrão concluir o primeiro ciclo escolar”. Assim é possível que alguns gostassem das aulas, mas associem a escola a uma experiência negativa, como ficou evidente na fala do adolescente que disse que gostava de ir à escola, mas não de repetir de ano (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2018, p. 22).

Como mencionamos no início deste capítulo, pesquisas antigas já apontavam sobre a influência da cultura de repetência e reprovação dos alunos na manutenção da

exclusão escolar, especialmente daqueles em situação de maior vulnerabilidade social. Ribeiro (1991) destaca que a prática da reprovação é uma metodologia pedagógica bastante naturalizada no nosso sistema, mesmo diante de todos os esforços para a universalização da educação básica. Por isso, conclui a pesquisa do UNICEF (2021, p. 21) que “o enfrentamento da cultura da reprovação nas escolas de todo o país e, em especial, das escolas que atendem as populações mais vulneráveis, é responsabilidade de cada docente e de cada gestor em todas as instâncias dos sistemas educacionais”.

Dessa forma, desde os anos 1990, surgiram políticas educacionais que evitavam a retenção escolar, por meio de ciclos ou progressão continuada. No Estado de São Paulo, a Deliberação CEE nº 9/1997 determina que a reprovação por não aproveitamento só pode ocorrer ao final dos ciclos estabelecidos, que são no 3º, 6º e 9º ano do Ensino Fundamental (conforme a Resolução SE nº 53, de 2 de out. de 2014). Muitas críticas são feitas a tais políticas, dentre elas há a alegação de que os jovens progridem sem haver a aprendizagem esperada no ano anterior, o que pode ser decorrente pela não implementação correta do programa que pressupõe a realização de aulas de reforço. Além disso, foi uma política instituída pelo alto escalão, sem haver a participação, contribuição e preparação dos professores da linha de frente, havendo grande rejeição da proposta, principalmente pela cultura da repetência estar bastante enraizada nos meios pedagógicos do país.

Mas um fator importante que deve haver é o enfoque não só na progressão dos alunos, mas também na garantia da sua aprendizagem, justamente porque a evasão por desinteresse não ocorre apenas quando o aluno tem grande distorção idade-série, mas também quando ele não acompanha as aulas, por déficit de aprendizagem. Destarte, é importante que as escolas se esforcem em contribuir para que os alunos superem suas dificuldades pedagógicas, por meio inclusive de aulas de reforço escolares, como a própria LDB prevê em seus artigos 12, V, e 24, V, “e” (Lei nº 9.394/1996).

Enfim, não se pretende nesta pesquisa trazer solução direta para a questão do desinteresse ou para os outros motivos, cuja apreciação deve ser mais profunda, com contribuição de especialistas e profissionais da linha de frente, especialmente os da área da educação e pedagogia. Porém, é urgente a necessidade de ser feita uma melhor investigação, com qualificação de dados e indicadores sociais sobre os motivos da não frequência escolar, sem os quais é impossível a realização de um diagnóstico, formulação das alternativas e o adequado planejamento das políticas públicas.

2.3.3. Importância da atuação da educação para a garantia da permanência escolar

Diante dos motivos para não frequência dos alunos que foram mencionados, especialmente a falta de interesse, resta evidente a importância da atuação da escola para a garantia da permanência. Isso porque, conforme LENSKIJ (2006, p. 161), “a infrequência à escola tem, na própria escola, uma de suas próprias causas”. Nessa linha, MOREIRA (2014, p. 61) destaca a influência da cultura organizacional da escola como fator preponderante para a permanência do aluno no espaço escolar.

Por isso, a escola não pode continuar a ter uma conduta passiva, mantendo o método tradicional de ensino, aguardando que os alunos se amoldem a esse padrão ou então sejam excluídos. A atuação da educação é muito mais do que meramente transmitir conteúdo da matéria, mas contribuir para o pleno desenvolvimento do aluno e para o exercício da cidadania, conforme a CF prevê em seu artigo 205.

Recorda-se que a expansão do acesso à educação trouxe para o interior das escolas crianças oriundas de um contexto cultural e social diferentes do público que até então ali se encontrava. Logo, para efetivamente garantir a superação da desigualdade, deve haver um preparo dos professores e dirigentes escolares para serem capacitados e instrumentalizados a ensinar todos os alunos e alunas, independentemente das suas circunstâncias e histórico de vida.

Portanto, as escolas precisam investir em estratégias que favoreçam a aprendizagem, tecnologias pedagógicas, aulas de reforço escolar, um ambiente de acolhimento, estreitando a relação do professor com o aluno, com incentivo à participação e protagonismo dos estudantes no processo educativo, gerando uma maior sensação de pertencimento e utilidade do conteúdo que é ministrado.

Ao tratar sobre os elementos que contribuem para o sucesso escolar e, conseqüentemente, para a permanência dos alunos, a pesquisa do UNICEF muito bem sintetiza, reforçando o papel da educação nesse processo:

[m]uitos elementos contribuem para o sucesso ou o fracasso escolar: condições objetivas de trabalho pedagógico, como a existência de infraestrutura, espaços físicos e equipamentos adequados; o trabalho coletivo docente que permite pensar e fazer escolhas didáticas e pedagógicas concernentes aos contextos das comunidades escolares; a gestão democrática que permite a aproximação da escola com sua comunidade e a escuta ativa dos problemas e a participação da mesma nas soluções; o combate às discriminações, por meio da escuta e do debate que visa questionar os preconceitos e atualizar a empatia; a oferta de situações didáticas que permitam articular os conhecimentos, não por seu eventual caráter utilitário, mas pela atribuição de sentido por parte dos estudantes.

A escola precisa ser um lugar onde se conhece, se debate, se constroem e se reconstruem conhecimentos sem ameaças. O currículo, a avaliação das aprendizagens e os cotidianos escolares devem inspirar as experiências, pautar as reflexões e fazer desejar o presente e o futuro (UNICEF, 2021, p. 55).

Também se destaca o protagonismo da atuação da educação na busca ativa do aluno, investigação dos motivos para a ausência escolar e na elaboração de solução, já que as dificuldades para a frequência podem se restringir a aspectos pedagógicos, como vimos acima, cuja superação está dentro do alcance das atribuições escolares, ou também envolver demandas de outros setores do sistema de garantia de direitos.

Nesses casos, a instituição de ensino, pela proximidade e convivência constante com o aluno e a sua família, tem condições de atuar de maneira precoce e mais efetiva, podendo identificar previamente os riscos e elaborar estratégias necessárias para facilitar o retorno e manutenção do jovem nos bancos escolares. Nesse sentido, é o entendimento de SOLFA, ao tratar da permanência escolar de crianças em situação de vulnerabilidade:

[c]onsidera-se que é importante a identificação da singularidade e particularidade de cada situação de vulnerabilidade, o que irá indicar a necessidade e atenção de diferentes atores sociais em interação e dos procedimentos a serem adotados. Nesse campo discute-se o papel da escola, que pode agir como o identificador de tais situações e, mediante isso, promover a articulação e encaminhamentos necessários. Com essa atuação a escola se constituiria como um agente de resiliência, ou seja, aquele que colabora para a superação de situações adversas (SOLFA, 2008, p. 131).

A referida autora complementa que se espera “da escola não só um processo de encaminhamento das situações identificadas como de vulnerabilidade, mas uma corresponsabilização e acompanhamento durante todo o processo vivenciado pela criança, com os demais atores que deverão se envolver” (SOLFA, 2008, p. 148).

É importante frisar que o setor da educação não irá resolver sozinho todos os problemas dos alunos, sendo imprescindível também a colaboração das demais pastas que realizam atendimento e prestam serviço aos alunos e suas famílias. Porém, é importante que a escola assuma o seu relevante papel na garantia do direito à permanência escolar, cumprindo as obrigações que estão dentro da sua esfera de atuação e articulando com os demais atores nas demais hipóteses, como PEREIRA (2014) também defende, ao afirmar que a escola possui uma:

posição de destaque dentro do território, que pode – e deve – funcionar enquanto articulador da rede, pois é a instância que maior proximidade física, social e emocional tem com o usuário-aluno. A escola está no território e dele faz parte. A concepção do aluno integral permite que outros

agentes/agências joguem no campo da educação, compartilhando ações e saberes e evitando sobreposições de atividades e de instâncias e, sobretudo, otimizando ações (PEREIRA, 2014, p.122).

Sobre a intersetorialidade da política e o envolvimento da educação abordaremos melhor no capítulo seguinte, oportunidade que também falaremos sobre o programa “Busca Ativa Escolar”, proposto pelo UNICEF e pela União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, de adesão voluntária dos sistemas de ensino, envolvendo a educação e os demais setores no trabalho de resgate dos alunos que estão fora da escola.

Assim, após verificarmos as principais causas para a evasão e abandono escolar, passaremos a apreciar a base normativa e a regulamentação da atuação estatal para a garantia da permanência escolar.

2.4. Base normativa

A base normativa, como visto, é um dos elementos do quadro de referência de políticas públicas de BUCCI (2015), correspondendo às disposições normativas que regulamentam o programa e estruturam o desenho institucional. A partir dela é possível identificar as competências, as atribuições e as responsabilidades dos agentes que atuam para a implementação da política. Portanto, é a materialização do resultado da tomada de decisão, que permitirá a institucionalização da política pública.

Ocorre que, como será possível demonstrar, não existe uma política pública bem estruturada para a garantia da permanência escolar, com definição clara das funções de cada agente e setor governamental, o que demonstra a insuficiência da sua institucionalização.

Dessa forma, acredita-se que esse levantamento aqui realizado nem possa ser considerado como uma base normativa propriamente. Considera-se, assim, mais um contexto normativo, na nomenclatura dada por RUIZ e BUCCI (2019) em relação a um dos elementos do quadro de problemas das políticas públicas, que contribuirá para a elaboração de algumas proposições.

Assim, analisaremos agora as normativas que possuem relação com a garantia da permanência escolar e apreciaremos, com fundamento nas causas principais de evasão escolar que acabamos de descrever, se o tratamento jurídico pode ser considerado suficiente para a solução do problema. Adianta-se que o enfoque dos instrumentos jurídicos é na responsabilização da família pela não frequência, como se a causa principal fosse a

negligência dos pais, inexistindo também regulamentação clara das atribuições da educação nesse processo.

2.4.1. Corresponsabilidade

A CF, em seu artigo 205, divide a responsabilidade da garantia do direito à educação entre o Estado e a família, reforçando também a colaboração da sociedade nesse processo. Da mesma forma, o artigo 227, também da CF, enfatiza a corresponsabilidade da família, sociedade e do Estado na garantia de todos os direitos das crianças e adolescentes, como corolário da doutrina da proteção integral, dentre eles o direito à educação:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (grifos nossos).

Igualmente, o artigo 4º do ECA prevê como dever da família, sociedade e do poder público assegurar a proteção integral das crianças e adolescentes, incluindo o direito à educação.

Ademais, como instrumentos de concretização do direito à educação, são previstos na CF alguns princípios, dentre eles a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, conforme o artigo 206, I, dispositivo que foi replicado no artigo 53, inciso I, do ECA.

Portanto, como já reforçamos, é imprescindível não só viabilizar uma vaga para que as crianças e adolescentes possam realizar sua matrícula (garantia do acesso), mas também meios e esforços para que eles permaneçam estudando até a conclusão do ensino básico obrigatório. E, diante da obrigação compartilhada entre diversos titulares, a responsabilidade de garantir a permanência dos alunos na escola não é apenas dos pais, mas também do próprio Estado, com a colaboração da sociedade.

Por fim, recorda-se que a Convenção sobre os Direitos da Criança da Assembleia Geral das Nações Unidas de 20 de novembro de 1989, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710 de 21.11.1990, prevê em seu artigo 28, §1º que:

[o]s Estados Membros reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: [...] d) Adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

Assim, resta também evidente que o Brasil assumiu internacionalmente o importante compromisso de estimular a frequência escolar bem como reduzir a evasão escolar, pois, somente dessa forma, será possível concretizar a garantia do direito à educação.

Ademais, no que tange à atuação estatal, recorda-se que esta envolve a participação de todos os entes federativos, tendo em vista que:

o dever do Estado se efetiva por meio de ações integradas e coordenadas de todos os entes federados, insinuando um federalismo cooperativo, com resultados altamente positivos para a ampliação do exercício do direito à educação, em seus diferentes níveis, tanto na esfera pública quanto na privada (RANIERI, 2009a, p. 39).

Ainda que não haja propriamente um sistema nacional da educação, na CF e na LDB, há divisão das responsabilidades e competências legislativas entre todos os entes para a efetivação do direito, “levando em conta o princípio da descentralização normativa e executiva” (RANIERI, 2009a, p. 40), o que engloba também o exercício de atribuições para a garantia da permanência escolar.

2.4.2. Responsabilidade dos pais em garantir a educação dos filhos

Há bastante ênfase constitucional e legal em relação à obrigação dos pais com a educação dos seus filhos, conforme artigo 229 da CF e artigo 22 do ECA:

Art. 229, CF Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Art. 22, ECA. Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

A obrigação dos pais e responsáveis legais com a educação é dever decorrente do poder familiar e corresponde, primeiramente, à obrigatoriedade de realizar a matrícula na rede regular de ensino, conforme os artigos 6º da LDB e 55 do ECA, tendo em vista que as próprias crianças e adolescentes não possuem capacidade civil para tanto e dependem de seus representantes legais:

Art. 6º LDB. É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Art. 55, ECA. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

Além disso, o dever de ensinar também envolve a participação dos pais no acompanhamento da frequência, conforme artigos 208, § 3º, CF, e 5º, § 1º, III, LDB e artigo 54, § 3º, ECA, que serão abaixo melhor detalhados, na definição das propostas educacionais e na ciência do processo pedagógico, principalmente, considerando a gestão democrática de ensino, de acordo com o artigo 53, parágrafo único, ECA: “É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais”.

Por fim, diante do previsto no artigo 1º da LDB, ou seja, que a educação também abrange “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar”, o dever de educação dos pais também corresponde à educação informal, tal qual define XIMENES (2014, p. 269):

a educação informal, em sentido amplo, abrange todo processo formativo que envolva troca de conhecimentos, experiências, valores e atitudes, que ocorre na sociedade, na comunidade e na família como um processo que dura toda a vida, já que decorre da capacidade humana de acumular conhecimentos, experiências, habilidades e atitudes e da possibilidade de repassá-los aos demais indivíduos através de práticas educacionais informais.

Segundo esse mesmo autor, esta educação é divergente da educação formal, que é a fornecida pelo sistema educativo tradicional, para o qual a família tem as obrigações acima descritas, e da educação não formal, que são as atividades educativas organizadas fora do ensino formal (XIMENES, 2014, p. 268).

2.4.3. Obrigação do Estado em relação à frequência dos alunos

Nesse ponto, observa-se que resta clara no ordenamento jurídico brasileiro a obrigatoriedade do Estado em garantir a frequência escolar de seus alunos, tal qual previsto nos artigos 208, § 3º, CF, e 5º, § 1º, inciso III, LDB e artigo 54, § 3º, ECA:

Art. 208, § 3º, CF: Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 5º, § 1º, LDB: O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: [...] III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 54, § 3º, ECA: Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

Logo, não é apenas responsabilidade dos pais ou responsáveis assegurar a frequência dos alunos, mas também dever do poder público, que, para tanto, precisará criar estratégias junto às famílias. Ocorre que não há clareza na regulamentação de tais estratégias, o que dificulta a sua concretização.

Além disso, a LDB prevê nos incisos VII e VIII do seu artigo 12:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei.

Primeiramente, observa-se que o inciso III traz o dever de os estabelecimentos não só exigirem que os professores cumpram sua obrigação de ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos (artigo 13, inciso V, LDB), mas também de assegurar que os alunos estejam de fato frequentando as aulas, já que para que estas ocorram é necessária a presença dos professores e dos alunos, próprios destinatários do ensino.

Porém, as providências concretas a serem adotadas pelos estabelecimentos de ensino sobre o assunto, conforme os incisos VII e VIII, restringem-se a informar os pais sobre a frequência de seus filhos e a notificar o Conselho Tutelar com a listagem dos alunos com quantidade de faltas acima de 30% da quantidade permitida.

Logo, não há previsão de nenhuma conduta a ser adotada internamente pela própria instituição de ensino acerca desses casos de infrequência, como a busca ativa, visita à família, realização do diagnóstico dos motivos da infrequência e acompanhamento individual das situações e encaminhamento direto a outro serviço público. A previsão de tais condutas diretas pela escola seria bastante relevante, sem haver simples transmissão do problema para a família ou Conselho Tutelar, como se não houvesse dever da instituição de ensino em contribuir para alterar a situação.

Aliás, em relação ao inciso VIII, é importante lembrar que se trata de inovação introduzida pela L. 13.803/19, vez que a redação anterior previa a necessidade de comunicação das faltas, quando atingissem o patamar de 50%, não só ao Conselho Tutelar, mas também ao Juiz competente e ao Promotor de Justiça.

Apesar de não ter sido suficiente a mencionada alteração legislativa, pois deveria ter também previsto diligências internas a serem adotadas pela escola nessas situações, houve avanço, pois não havia sentido em enviar as listagens ao Ministério Público e Vara da Infância e Juventude, diante dos princípios da intervenção precoce e intervenção mínima, previstos no artigo 100, parágrafo único, incisos VI e VII, ECA, já que nenhuma providência poderia ser por eles diretamente adotada com o mero acesso às mencionadas listagens.

A atuação do Judiciário deve ser provocada processualmente pelos legitimados a agir e a do Ministério Público deve ocorrer nas situações que demandem de fato uma intervenção judicial, como afastamento do convívio familiar e destituição do poder familiar ou ação civil pública para defesa dos direitos difusos e coletivos, como já defendemos em outra oportunidade:

[e]m virtude do princípio da intervenção mínima, como já mencionado acima, a atuação do Ministério Público na área da infância individual somente deverá ocorrer na imprescindibilidade ou possibilidade de propositura de uma determinada ação judicial. Por isso que o legislador, ao elencar o rol de atribuições do Conselho Tutelar no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, prevê expressamente que os encaminhamentos ao Promotor de Justiça ocorrerão se houver necessidade de alguma medida judicial, como o afastamento da criança e adolescente do convívio familiar, propositura de ação penal e destituição do poder familiar. As hipóteses estão no artigo 136 e incisos IV, XI e parágrafo único (MONTEIRO, 2017, p. 37).

Especialmente, no que tange à situação da evasão ou abandono escolar:

[a]o Ministério Público somente seria feito o encaminhamento na hipótese de a situação ser tão grave a ponto de necessitar do afastamento do convívio familiar ou verificada a ausência de políticas públicas e programas eficazes no combate à evasão escolar, apreciada pelo enfoque dos interesses difusos e coletivos (MONTEIRO, 2017, p. 37).

Portanto, o envio das listagens aos mencionados órgãos não tinha qualquer efetividade a não ser o mero conhecimento da situação.

A alteração da quantidade de faltas a serem comunicadas de 50% a 30% do percentual limite também foi uma mudança importante, porque cria um espaço de tempo maior para a realização de ações antes de o aluno atingir o máximo de 25% de faltas para a reprovação, conforme artigo 24, inciso VI, LDB, e, assim, sendo as providências eficazes, evitar que haja a perda do ano letivo, o que somente prejudicaria ainda mais a situação da criança ou do adolescente.

No que tange à comunicação ao Conselho Tutelar, aponta-se que o inciso VIII do artigo 12 da LDB prevê apenas a necessidade de envio da relação dos alunos infrequentes.

Contudo, é importante que esse inciso seja interpretado em sintonia com o artigo 56, II, ECA, o qual dispõe que “os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares” (grifos nossos).

Destarte, diferentemente de como aparenta a previsão da LDB, ou seja, de que a obrigação da escola se resume a apenas notificar o Conselho Tutelar nas hipóteses de reiteração de faltas, antes da mencionada comunicação, há a necessidade de tomada de providências pelo próprio estabelecimento de ensino, tendo em vista a imprescindibilidade de esgotamento dos recursos escolares.

Porém, a falta de definição, na própria LDB ou em outra legislação, de quais seriam esses recursos escolares é que prejudica a maior efetividade do combate ao abandono, evasão e infrequência escolar. Isso porque depende de cada gestor escolar tomar as providências que entender pertinentes, as quais muitas vezes se restringem à notificação dos pais e posterior encaminhamento da listagem, como já foi dito.

Ademais, observa-se que o artigo 57 do ECA prevê que o poder público deverá estimular pesquisas, experiências e novas propostas “com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório”, bem como o artigo 5º, § 1º, I, LDB, dispõe que o poder público federal deverá recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, para fins de identificar aqueles que estão fora da escola e viabilizar a elaboração de políticas públicas para sua reintegração.

Já o artigo 13 da LDB prevê que é atribuição do docente zelar pela aprendizagem dos alunos (inciso III) – o que engloba também a garantia de que eles estejam frequentando às aulas, pois, obviamente, é imprescindível para que seja possível o aprendizado da matéria. Isso porque “a frequência à escola de forma intermitente certamente compromete o aprendizado” (BRAVA et al, 2017, p. 16).

Quanto ao planejamento das políticas públicas relacionadas à educação, o artigo 214 da CF prevê a obrigatoriedade de elaboração do Plano Nacional da Educação. Segundo tal dispositivo, o plano tem o objetivo de:

articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI -

estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (art. 214, CF).

Observa-se que não está expresso o combate à evasão e abandono escolar, mas tal está implícito especialmente na garantia da universalização do atendimento escolar, que só poderá ser atingido se houver a permanência de todos os alunos até o final do ensino básico obrigatório, permitindo o alcance dos demais objetivos previstos.

Assim, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, por meio da Lei nº 13.005/2014. Dentre as estratégias às metas dois e três – que tratam da universalização do ensino fundamental e médio –, é mencionada a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude (estratégias 2.5 e 3.9), sem melhor especificar as providências a serem adotadas nessa atuação intersetorial e nem o papel direto da educação nesse processo.

No que tange aos Estados e Municípios, a mencionada Lei 13.005/2014 prevê em seu artigo 8º, §§ 1º e 2º, que esses entes deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, de acordo com as diretrizes do plano nacional, estabelecendo estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (§1º).

Bem como “os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput desse artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (§ 2º).

Observa-se que também não há previsão específica relacionada a estratégias para a garantia da permanência escolar, nem providências escolares, como busca ativa. Mas as estratégias relacionadas à articulação com as demais políticas sociais, que garantam a equidade educacional e o atendimento da educação inclusiva, se efetivamente implementadas, resultarão na garantia da permanência escolar.

Destarte, por falta dessa previsão específica e de uma melhor regulamentação federal, nem todos os planos estaduais e municipais mencionam a estratégia busca ativa e nem trazem um fluxo específico, para viabilizar a concretização da permanência escolar.

Também é importante mencionar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007 e que previa programas e ações de assistência técnica e financeira da União em colaboração aos Municípios e estados que aderissem ao compromisso. Trazia também dentre as suas diretrizes a preocupação com a evasão escolar, em seu artigo 2º, inciso V: “combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação”. Este plano foi lançado em conjunto com o Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, para ter duração de 15 anos, porém, foi descontinuado antes desse prazo.

Por fim, a Resolução nº 4/2010 do CNE, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação básica, afirma, no seu artigo 8º, que os esforços devem ser também para a garantia da permanência para a conquista da qualidade social:

Art. 8º A garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo.

Portanto, das normativas federais acima citadas, resta bastante evidente a responsabilidade do poder público, e especificamente da própria educação, em zelar também pela frequência dos seus alunos para a garantia da sua permanência escolar.

Contudo, como foi visto, ainda não há regulamentação acerca da forma de atuação do setor da educação, inexistindo previsão concreta de providências a serem adotadas pelas escolas, além do mero controle da frequência e comunicação aos próprios familiares e ao Conselho Tutelar. Assim, não é exigida expressamente, seja dos sistemas de ensino, seja da unidade escolar, a tomada de providências para a realização da busca ativa de seus alunos infrequentes, a investigação dos motivos, criação de estratégias para o resgate e nem a elaboração de programas preventivos para evitar a evasão e abandono dos alunos com maior propensão. Esta atuação, no geral, depende da vontade e disponibilidade dos próprios dirigentes e comunidade escolar, exceto se houver alguma regulamentação específica no âmbito estadual ou municipal.

Destarte, é imprescindível uma melhor regulamentação federal das estratégias escolares, inclusive demandando que cada unidade ou sistema educacional elabore o seu programa próprio. Isso permite que a política seja minimamente institucionalizada, com maior clareza das atribuições escolares no enfrentamento do problema, mesmo que tal institucionalização dependa da complementação no âmbito estadual ou municipal, para que atenda as peculiaridades e comprometa o gestor local no seu planejamento e implementação.

2.4.4. Instrumentos jurídicos disponíveis para viabilizar o retorno do aluno

Ainda que de maneira relativamente escassa, a nossa legislação nacional prevê instrumentos para a garantia da frequência ou o retorno escolar dos alunos. O Conselho Tutelar, ao receber a mencionada comunicação da escola com a lista dos infrequentes, poderá adotar algumas diligências descritas no ECA.

Antes, cabe pontuar que o Conselho Tutelar, de acordo com o artigo 136, incisos I e II, ECA, tem a atribuição de atender as crianças e adolescentes que estiverem com seus direitos ameaçados ou violados, tal qual descrito no artigo 98 do ECA, que é considerada na área do Direito da Infância e Juventude como uma “situação de risco”. Para tanto, de acordo com a necessidade, o órgão poderá aplicar as medidas de proteção previstas no artigo 101, incisos I a VII, ECA e as medidas destinadas aos pais ou responsáveis descritas no artigo 129, incisos I a VII, do mesmo diploma legal.

Destarte, em relação à não frequência escolar, não sendo vislumbrada nenhuma outra violação de direito daquela criança ou adolescente, além do direito à educação, o Conselho Tutelar, ao ser acionado pela escola ou tomar conhecimento de outra maneira, poderá aplicar a medida de proteção prevista no artigo 101, inciso III, ECA (matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental) e as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis do artigo 129, incisos V (obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar) e VII (advertência). Observa-se que aplicação de tais medidas corresponde, na prática, ao Conselho Tutelar simplesmente conversar com os pais ou responsável explicando a necessidade de retorno da criança ou adolescente à escola e entregar um documento formalizando que eles estão cientes disso. No máximo, poderá pleitear a matrícula juntamente com o familiar, caso haja alegação de falta de vaga, por exemplo.

Pois bem, se após a aplicação destas medidas pelo conselheiro tutelar ainda persistir a infrequência do aluno, os pais ou responsáveis poderão ser representados judicialmente pelo Ministério Público ou conselheiro tutelar (artigo 194, ECA), pela prática da infração administrativa prevista no artigo 249 do ECA: “Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar”, cuja pena corresponde à aplicação de “multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência”.

Observa-se que nem sempre essa representação resulta no retorno ou permanência dos alunos na escola, tendo em vista que além da dificuldade de ser comprovado o dolo ou a culpa dos pais, pelas diversas situações que podem ensejar a não frequência escolar, a aplicação da condenação de multa, a ser destinada ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, contra as famílias que já vivem em contexto de vulnerabilidade social e econômica, em nada contribuirá para a solução do problema, que é proporcionar a frequência escolar. Ao contrário, só trará mais restrição material para uma criança ou adolescente que já está sendo privado do direito à educação e, provavelmente, de outros direitos. Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial:

APELAÇÃO CÍVEL. ECA. DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES DO PODER FAMILIAR. OMISSÃO NA ORIENTAÇÃO DO ADOLESCENTE À FREQUÊNCIA ESCOLAR. MEDIDAS DE PROTEÇÃO. Cuidando-se de família pobre, descabe a aplicação da multa prevista no art. 249 do ECA, evitando-se agravar ainda mais a situação financeira do núcleo familiar. Imposição de medidas de proteção ao menor, a fim de evitar a evasão escolar e o trabalho infantil. Apelação provida em parte. (TJRS – Apelação Cível n. 70023306632. Relator: Des. André Luiz Planella Villarinho. 16 de jul. de 2008).

APELAÇÃO CÍVEL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. INFREQUÊNCIA ESCOLAR. RESPONSABILIZAÇÃO DOS GENITORES. INADMISSIBILIDADE. 1. Afigura-se descabida a aplicação de multa aos genitores de menor que não frequenta a escola, na medida em que não há comprovação de que tenham agido com dolo ou culpa. 2. Cabe ao Estado fornecer aos pais de alunos infrequentes instrumentos que os auxiliem no retorno desses menores à escola, não sendo a sanção pecuniária, certamente, a forma adequada para resolver-se o problema, especialmente nas camadas sociais mais baixas, onde ocorre quase a totalidade dos casos. Recurso provido. (TJRS – Apelação Cível n. 70027300516. Relator: Des. Ricardo Raupp Ruschel. 3 de dez. de 2008).

Além disso, tendo em vista o direito à educação ser dever inerente ao poder familiar, conforme artigo 22, ECA, caso haja o descumprimento, os pais também poderão, em tese, ser destituídos desse poder (artigo 24, ECA) por meio de ação judicial a ser proposta pelo Ministério Público. Nesse ponto, num juízo de ponderação de valores, esta consequência para a não garantia do direito à educação dos filhos é extremamente desproporcional, a começar pelos riscos ao desenvolvimento humano, especialmente na primeira infância, que a falta de convivência familiar pode causar (BOWLBY, 2006). Logo, se não existir nenhuma outra grave violação de direito causada pela família que justifique essa atuação, entendemos que não é hipótese de destituição do poder familiar, mas da realização de um trabalho interinstitucional focado na sensibilização e promoção social

família, ao invés de simplesmente prejudicar a criança com o afastamento do convívio familiar, se realmente a causa da não frequência escolar for a negligência dos pais.

Concordar com essa providência remonta aos tempos anteriores à promulgação da CF e do ECA, em que as crianças não eram consideradas sujeito de direitos, mas objeto de intervenção do Estado e da família. Nessa época, havia o predomínio da crença que as famílias pobres e vulneráveis não tinham condições de educar seus filhos, fazendo com que estes fossem afastados do convívio familiar e institucionalizados, a fim de que o Estado pudesse “melhor” educá-los. Ou seja, prevalecia o direito à educação em detrimento de outros. Infelizmente, ainda vemos resquícios dessa cultura de institucionalização, em que não é prioritária a garantia de todos os direitos das crianças e adolescentes, inclusive a convivência familiar, a qual é imprescindível para o seu pleno desenvolvimento.

Outra providência legal para as hipóteses de infrequência é a instauração de inquérito policial e consequente denúncia pela prática do crime de abandono intelectual, previsto no artigo 246 do CP: “[d]eixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa”.

Tendo em vista a descrição do tipo trazer termo desatualizado ao nosso ordenamento jurídico, o entendimento doutrinário majoritário é no sentido de que:

a instrução primária a que se refere o texto penal é, atualmente, chamado de ensino fundamental (art. 210 da Constituição Federal). A Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – complementa o tipo penal em estudo (norma penal em branco), estabelecendo a obrigatoriedade dos pais ou responsáveis em efetuar a matrícula dos menores, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental (art. 6º). Este é obrigatório, dura nove anos e tem por objetivo a formação básica do cidadão (art. 32). Assim, cometem o crime os pais que não efetuam a matrícula, sem justa causa, quando a criança atinge a idade escolar (seis anos), bem como aqueles que permitem a evasão do ensino antes completado o ciclo de nove anos mencionado na Lei de Diretrizes. Apesar de a Lei nº 9.394/96 obrigar também os responsáveis legais pelo menor a efetuar sua matrícula, o tipo penal do art. 246 só pune quem não matricula os próprios filhos. (GONÇALVES, 2011, p. 583).

Ressalta-se que, apesar de existirem autores que apresentam este crime como solução para as hipóteses de abandono e evasão escolar²⁹ (NETTO, 2010), fato é que na prática também não produz resultado algum para o resgate do aluno. A uma porque é difícil

²⁹ Como exemplo, cita-se o artigo *O Código Penal como auxiliar contra a evasão escolar* do juiz do Tribunal de Justiça da Bahia, José de Souza Brandão Netto, que aponta que o dever do Estado é construir e prover vagas nas escolas e, havendo escolas, a obrigação dos pais é mandar os filhos para lá. Disponível em: <<https://por-leitores.jusbrasil.com.br/noticias/2065637/o-codigo-penal-como-auxiliar-contr-a-evasao-escolar>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

a comprovação do dolo dos pais em não levar os filhos na escola, tendo em vista que tal situação pode ser decorrente de diversos outros motivos, como já foi mencionado em relação à infração administrativa do artigo 249 do ECA. A duas porque se trata de crime de menor potencial ofensivo que, nos termos da Lei nº 9.099/1995, cabe suspensão condicional no processo e transação penal, com aplicação de penas alternativas à privação da liberdade, como multa ou prestação de serviços à comunidade – o que também não contribui diretamente na alteração da situação da criança ou adolescente que não está indo para a escola.

Aliás, a aplicação de pena privativa de liberdade também não teria pertinência, pois, além de ter violado o seu direito à educação, a criança ou adolescente também seria privado da convivência familiar com os seus genitores presos, como já foi exposto em relação à destituição do poder familiar, sem mencionar as demais dificuldades causadas pela prisão de um dos pais.

Voltando à atuação do Conselho Tutelar, observa-se que esse órgão tem a possibilidade de aplicação de diversas outras medidas protetivas previstas no artigo 101 do ECA, além de cientificar os pais acerca da matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental (inciso III), fato que provavelmente já é de conhecimento dos pais. Destaca-se as medidas dos incisos IV, V, VI, que poderão trazer resultados melhores, dependendo da causa para o desengajamento escolar dos alunos:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: [...] IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

Nesses casos, o Conselho Tutelar faz o encaminhamento da família para os serviços estatais correspondentes das áreas de saúde, assistência social, entre outras. Contudo, esse trabalho de avaliação pelo Conselho Tutelar quanto às causas da não frequência escolar deveria ser realizado pela própria escola, que, como já destacamos, pela proximidade com o aluno e conhecimento técnico, em um primeiro momento, tem melhores condições de verificar o que ensejou tal situação e viabilizar a reintegração escolar, seja no âmbito interno escolar, para motivos relacionados à falta de interesse pelas aulas ministradas, dificuldades de aprendizagem, violência escolar, ou articuladamente com os demais serviços da rede protetiva, como as áreas da assistência social e saúde, com os quais poderá elaborar

um planejamento estratégico, sem precisar necessariamente da intermediação do Conselho Tutelar, dependendo da situação de risco que for constatada.

Ressalta-se que a previsão normativa é de apenas um Conselho Tutelar, composto por 5 conselheiros, para uma quantidade de cem mil habitantes (artigo 3º, §1º, Resolução nº 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA), o que nem sempre é observado. Dessa forma, cada conselho precisa lidar com demandas oriundas de um significativo número de escolas. No Município de São Paulo, por exemplo, são 52 conselhos tutelares (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2021), para um total de 4.396 estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio (INEP, 2020), o que corresponde a uma média de 85 escolas por conselho.

Evidente, portanto, que haverá assoberbamento de serviço, já que o Conselho Tutelar tem atribuição de atuar em todas as situações de risco envolvendo crianças e adolescentes e não atua somente com situações educacionais. Assim, priorizarão os casos mais urgentes, que são os que envolvem risco direto à saúde e vida da criança, que podem necessitar de afastamento do convívio familiar ou do agressor, ensejando em demora na tomada de providências nos casos de infrequência escolar. Dessa forma, melhor é cada escola já atuar precocemente, por ter também melhores condições técnicas para a resolução do problema.

Pois bem, da análise das providências descritas, notadamente as medidas protetivas de matrícula e frequência obrigatórias, advertência, representação por infração administrativa, destituição do poder familiar e crime por abandono intelectual, observa-se que todos são contra os pais ou responsáveis, justamente pela premissa equivocada de que a não frequência dos alunos ocorre por exclusiva negligência daqueles.

Tais providências desempenham uma função repressiva, que não tem sido eficaz na solução do problema, demandando-se a adoção de medidas promocionais, conforme a teoria funcional de BOBBIO (2007) que foi apreciada no capítulo anterior. Assim, ao invés de simplesmente punir os pais, é importante a realização de ações que contribuam para a superação das dificuldades que impedem a frequência escolar, facilitando a permanência dos alunos. Para tanto, como já dissemos, é importante a investigação dos motivos para a não frequência de determinado aluno e a elaboração de estratégias de solução, seja exclusivamente pela educação ou de maneira articulada e conjunta com os outros órgãos do sistema de garantia de direitos.

Acrescenta-se a possibilidade de o Ministério Público, com base nas suas atribuições constitucionais (artigos 227 e 229, CF), no âmbito da proteção dos direitos

difusos e coletivos, diante da obrigatoriedade do Estado em garantir a frequência de seus alunos, exigir do poder público, especialmente da área da Educação, uma atuação concreta para a redução dos casos de evasão e abandono. Inclusive é uma das atribuições do Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC do MPSP, conforme artigo 2º, inciso IX, do Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, alterado pelo Ato Normativo nº 700/20122-PGJ-CPJ:

2º Caberão ao Geduc as seguintes atribuições: [...] IX – exercer a fiscalização junto ao Poder Público quanto aos programas de combate à evasão escolar, notadamente do recenseamento no ensino fundamental, da chamada e da frequência à escola e da inclusão do adolescente em conflito com a lei no sistema escolar.

O Ministério Público poderá instrumentalizar a exigência de atuação do poder público por meio da propositura de ação judicial, como a ação civil pública e/ou ação por improbidade administrativa, já que estamos diante de uma conduta omissiva e violadora de direito garantido constitucionalmente. No entanto, conforme a ressalva feita por RANIERI (2013b, p. 94), “o acesso ao Poder Judiciário nacional para tutela do direito à Educação apresenta dificuldades, uma vez que a efetividade do direito depende de uma ação concreta do Estado e não apenas da possibilidade de agir em juízo”.

Por isso, deve ser dada priorização à atuação resolutiva e extrajudicial do Ministério Público, conforme exposto na Carta de Brasília da Corregedoria Nacional do Ministério Público,³⁰ preferindo-se a utilização de mecanismos de negociação com o poder público, bem como procedimentos extrajudiciais, como inquérito civil, termo de ajustamento de conduta – TAC, audiências públicas, procedimentos administrativos de fiscalização e de acompanhamento de políticas públicas, a fim de fomentar a elaboração e implementação de uma política pública eficaz pelo poder público na resolução do problema.

Ocorre que, ainda que seja possível a atuação do Ministério Público, inclusive pela via judicial, diante da obrigatoriedade de atuação estatal estar evidenciada na CF e demais legislações apreciadas, pretende-se que as conclusões da presente dissertação contribuam para que a política pública seja bem estruturada normativamente, proporcionando a sua implementação e atingindo seus resultados na solução do problema sem depender de intervenção ministerial ou determinação judicial, para que o interesse público seja melhor atendido.

³⁰ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 22 de set. de 2021.

2.4.5. Normativas do Programa Bolsa Família³¹

Como já mencionamos anteriormente, o PBF estabelece como um dos seus fundamentos, para a superação da pobreza, a correlação da transferência de renda ao direito de acesso e permanência escolar. Assim, para o recebimento do benefício, é necessário também o cumprimento da condicionalidade de frequência escolar dos filhos das famílias inscritas. Para regulamentar o acompanhamento dessa condicionalidade, foi editada a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, a qual possui entre os seus considerandos:

a necessidade de interferir nos baixos índices de frequência e evasão escolar no ensino fundamental, que são relacionados com a situação socioeconômica e cultural das famílias, dentre outras situações que interferem no desenvolvimento integral do aluno (MEC/MDS, 2004).

Assim, prevê a referida portaria que o gestor do sistema de frequência escolar do Município deverá ser o titular do órgão municipal da educação (artigo 5º), destacando, dentre as atribuições deste, a obrigação de:

IX – apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos alunos e combater a evasão e o abandono escolar; X – capacitar os profissionais de educação para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos; (...) XIII - supervisionar os lançamentos efetuados no sistema de frequência escolar, responsabilizando administrativa, civil ou penal quando comprovada irregularidade de procedimentos.

Observa-se que as referidas obrigações deveriam ser referentes a todos alunos, tendo em vista que, pelo que já foi demonstrado, é atribuição da educação acompanhar e garantir a frequência escolar de qualquer aluno ou aluna, seja de família beneficiária ou não do programa. Porém, um aspecto positivo é que aqui pelo menos observamos uma melhor descrição de atribuições de agentes da educação na garantia do direito de permanência escolar, diferente das normativas que havíamos analisado anteriormente. Destaca-se a previsão de que devem ser apoiadas ações educativas de combate à evasão e abandono escolar, que deveriam estar também previstas na própria LDB, tal qual em relação à necessidade de programas para solucionar a prática de violência nas escolas (artigo 12, incisos IX e X, LDB). Igualmente, deveria ser prevista a capacitação dos profissionais para

³¹ Mesmo que a Medida Provisória nº 1.061/21 de 09/08/21 tenha previsto a revogação da Lei nº 10.836/2004 e a extinção do PBF, no prazo de 90 dias, substituindo-o pelo Programa Auxílio Brasil, como houve a manutenção das condicionalidades, dentre elas a frequência escolar, pendente de regulamentação, entende-se que ainda são pertinentes as observações feita neste item, inclusive porque a própria medida provisória prevê que os normativos infralegais do PBF permanecem em vigor até que sejam reeditados.

realizarem o acompanhamento da frequência escolar, em relação a todos os alunos. Mas ainda não há o detalhamento de quais seriam as atividades esperadas dos profissionais nesse acompanhamento, também não prevendo a busca ativa e a investigação dos motivos que levaram à ausência do aluno.

A portaria também, seguindo a linha do enfoque ser na culpabilização e repressão da família, especifica as responsabilidades destas em relação à garantia da permanência escolar:

Art. 11. Definem-se para o responsável legal das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família as seguintes responsabilidades: I - efetivar, observada a legislação escolar vigente, a matrícula escolar em estabelecimento regular de ensino; II - garantir a frequência escolar de no mínimo 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária mensal do ano letivo; III - informar imediatamente à escola, quando da impossibilidade de comparecimento do aluno à aula, apresentando, se existente, a devida justificativa da falta.

Aqui não há nenhuma novidade em relação à obrigação legal dos pais de todos os alunos garantirem a frequência escolar mínima. Destaca-se apenas que a taxa de frequência escolar tem que ser de 85%, em detrimento dos 75% previstos na LDB, bem que como a necessidade de informar imediatamente a razão para qualquer falta ocorrida. Mais uma vez, observa-se que esta determinação deveria também ser geral e não apenas para os alunos das famílias beneficiárias. Ademais, deveria haver a obrigação de a própria escola buscar essa informação, quando ela não fosse apresentada espontaneamente. Ora, se o aluno já não vem comparecendo na escola, numa trajetória em direção ao abandono - e conseqüente perda do benefício, não haverá interesse da família em comunicar à escola a razão dessas faltas, até mesmo porque não é efetivamente cobrada a comunicação do motivo da infrequência, o que faz com que os dados colhidos não contribuam – como poderiam - para o levantamento das causas da evasão, conforme já ressaltamos anteriormente.

Por fim, recorda-se que, no site do MEC,³³ existe um tutorial para os motivos de baixa frequência escolar que devem ser identificados no registro do sistema presença do PBF. Nele há a previsão de que deve haver a verificação pela escola da causa da baixa frequência do aluno, para que seja evitado o abandono escolar. Dessa forma, sugerem

³³ Disponível em: <<http://tutorialpresenca.mec.gov.br/guia-de-motivos-de-baixa-frequencia-informacoes-teis-coordenador-municipal.html#baixafrequencia>>. Acesso em: 10 de mai. de 2021.

algumas ações e medidas para a solução de cada problema³⁴. Entendemos que esse tutorial é bastante interessante, já que contribui para que a educação cumpra a função de tomar providências imediatas para inviabilizar o abandono escolar pelo aluno. Porém, não se trata de uma norma vinculativa, mas apenas orientações gerais, sem obrigatoriedade de cumprimento, as quais, provavelmente, não têm sido cumpridas, já que sequer são preenchidos adequadamente os motivos para a baixa frequência no sistema de presença, como vimos no início deste capítulo.

2.4.6. Normativas do Estado de São Paulo

Em relação às normativas existentes no âmbito estadual, cuja tarefa de levantamento não é simples, pela falta de sistematização, verificou-se que, no Estado de São Paulo, a Deliberação nº 9/1997 do Conselho Estadual da Educação – CEE trata sobre a temática em seu artigo 4º, mas não traz nenhuma inovação ou regulamentação relevante ao já estava previsto na LDB:

Artigo 4º - Com o fim de garantir a frequência mínima de 75% por parte de todos os alunos, as escolas de ensino fundamental devem, além daquelas a serem adotadas no âmbito do próprio estabelecimento de ensino, tomar as seguintes providências: I - alertar e manter informados os pais quanto às suas responsabilidades no tocante à educação dos filhos, inclusive no que se refere à frequência dos mesmos; II - tomar as providências cabíveis, no âmbito da escola, junto aos alunos faltosos e respectivos professores; III - encaminhar a relação dos alunos que excederem o limite de 25% de faltas às respectivas Delegacias de Ensino, para que estas solicitem a

³⁴ São exemplos de orientações constantes do tutorial: Motivo 53 - negligência dos pais ou responsáveis: A indicação desse motivo traduz a percepção que a escola tem sobre a importância e o valor que a família dá à educação. A incidência de negligência dos pais ou responsáveis deve motivar a escola a realizar reuniões com os(as) alunos(as), familiares e gestores(as) públicos locais, objetivando analisar o significado da educação no processo de melhoria de qualidade de vida. Dessa forma, estaria sendo exercida a competência estabelecida na LDB aos Estados e Municípios com assistência da União, no sentido de “zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola” (inciso III, § 1º, artigo 5º, LDB); Motivo 60 - Violência/Discriminação/ Agressividade no ambiente escolar: 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 cyberbullying, que é a violência praticada em ambiente virtual. 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. Enfrentar essas situações implica na 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 cada vez mais tem sido observada no ambiente escolar e familiar; Motivo 64 - Desinteresse/desmotivação pelos estudos: Este motivo deve ser registrado quando a escola, após avaliações do serviço de orientação pedagógica, identificar que o aluno vem apresentando seguidas faltas às aulas por desinteresse ou desmotivação pelos estudos. O registro deste motivo deve alertar a instituição educacional para agir pedagogicamente no sentido de estimular e buscar formas de reverter esse desinteresse pelos estudos, pois o risco de abandono escolar/desistência é iminente.

devida colaboração do Ministério Público, dos Conselhos Tutelares e do CONDECA.

O Plano Estadual da Educação de São Paulo (Lei Estadual nº 16.279/2016), seguindo a linha do plano nacional, prevê também como estratégia a busca ativa escolar, e o incentivo à sua concretização pelos Municípios, mas também destaca que será em conjunto com as demais políticas de outros setores, sem especificar a forma da sua realização e nem as atribuições primordiais da educação nesse processo.

Por fim, existem dois projetos de lei na Assembleia Legislativa de São Paulo que versam sobre providências a serem adotadas nas hipóteses de evasão escolar, os quais estão sem andamento.

O primeiro é o Projeto-Lei nº 518/2002, que aborda providências mais concretas para cada dirigente escolar, como reunião com os pais para a tentativa de descoberta dos motivos que ensejaram a evasão e necessidade de atuação dentro do âmbito de suas atribuições antes do encaminhamento ao Conselho Tutelar. Apesar de não especificar melhor que diligências podem ser adotadas após a reunião com a família, esse projeto já avança bastante em relação ao que está previsto na LDB, fazendo com que o dirigente ao menos busque a família e tente elaborar um diagnóstico dos motivos da evasão, que guiarão o planejamento da estratégia a ser adotada.

O segundo é o Projeto-Lei nº 213/2006 que trata da necessidade de envio de comunicado aos pais ou responsáveis, somente melhor regulamentando a LDB no que tange à forma e periodicidade que será feita a notificação dos pais sobre a frequência escolar.

Assim, além da falta de regulamentação federal com diretrizes claras acerca da atuação da educação, no âmbito do Estado de São Paulo, não temos igualmente uma estruturação suficiente da política.

2.4.7. Necessidade de superação da mera culpabilização da família

Pela análise normativa acima descrita, observa-se que há o predomínio de providências com o viés coercitivo/repressivo contra a família dos alunos. Entendemos que esse enfoque principal pode ser equivocadamente na solução do problema.

Isso porque, conforme vimos, a baixa frequência do aluno não ocorre sempre por culpa exclusiva deste e de sua família, como historicamente se acreditou, mas por diversos fatores, parte deles decorrentes do próprio sistema de ensino.

RIBEIRO (1991) já havia alertado para esta situação, ao destacar que as análises antropológicas até então realizadas mostravam “claramente na cultura do sistema a imputação do fracasso escolar, ora aos próprios alunos, ora a seus pais, ora ao sistema sociopolítico, raramente aos professores, sua formação ou à organização escolar”.

Nesse sentido, observa-se que:

por muito tempo, o imaginário escolar e docente aparentou aceitar com muita tranquilidade o fracasso escolar traduzido por aprendizagem ineficiente e evasão escolar como fator social e cultural, se eximindo de toda e qualquer culpa. Contudo, na última década, essa passividade toma outra característica: a dúvida sobre a legitimidade do fracasso escolar voltada para a cultura social e política, segregadora e excludente; ou se a escola ingenuamente não reproduz essa mesma sociedade contribuindo para que os alunos continuem excluídos da sociedade (ARROYO, 2001) CERATII, 2008, p. 17).

Resta evidente que há uma crença significativa entre os profissionais da educação acerca da culpa dos pais no processo de abandono e evasão escolar dos filhos. RESENDE (2009) classifica esse fenômeno como “ideologia da parentocracia”, em que se considera que o principal fator de influência nos resultados educacionais é constituído pelo desejo e envolvimento dos pais. Segundo a autora, esse pensamento revela uma abordagem reducionista e camufla outros possíveis fatores de influência.

Conforme SETUBAL (2009, p. 13) aponta:

nos grandes centros urbanos, onde a distância entre a escola e a comunidade é acentuada, o mais comum talvez seja o discurso da culpabilização dos pais e a explicitação da evasão como saída legítima para o aluno: Esse não tem mais jeito! Você não vai entrar aqui para dar porrada nos menores, vai? Aqui não tem mais vaga, você nunca devia ter parado de estudar! A escola aponta para fora de seus muros toda a responsabilidade pelo fracasso dos alunos – situações de alcoolismo e violência doméstica, pais que não dão atenção aos filhos etc. Se tal situação alarmante é muitas vezes verdadeira, na falta de instrumentos e assistência profissional adequados, a escola fica paralisada e se fecha sobre si mesma. A distância entre a escola e a família se coloca como fator da imobilidade e da desobrigação do estabelecimento de ensino em relação aos problemas da comunidade. Tudo se passa como se a solução estivesse inteiramente fora do âmbito da vida escolar. Daí a existência de uma certa “permissão para sair”, como se abandonar a escola fosse um “bom negócio”, uma vez que a evasão permitiria que o jovem trabalhasse e melhorasse a condição social da sua família – apontada pela escola como a principal razão para que os alunos não aprendam.

Ademais, a referida autora destaca que, diferentemente do que deveria ocorrer, existe na realidade um ruído forte no diálogo entre a escola e a família, prejudicando a aprendizagem e engajamento dos alunos. “A escola, para essas famílias e para seus alunos,

torna-se mais um espaço em que se sentem desrespeitados, não reconhecidos, ficando a sensação de descartabilidade e invisibilidade” (SETUBAL, 2009, p. 14). Esta é a mesma constatação do estudo realizado pelo UNICEF e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2014), em uma consulta feita com dirigentes municipais de todo o país, considerando a culpabilização dos estudantes e das famílias pela exclusão escolar como um problema grave, que aparece em outras pesquisas realizadas no Brasil. Dessa forma, esse estudo cita que:

“essas crenças, de que o aluno não quer aprender, de que ele não gosta da escola e de que a família também não a valoriza, atrapalham muito”, completa Gisela Tartuce, da Fundação Carlos Chagas, autora de pesquisas sobre o assunto. Segundo ela, essa cultura da “culpabilização” do aluno começou na década de 80 e está muito presente ainda hoje. Entre as causas, a pesquisadora cita a dificuldade da escola em lidar com a diversidade presente nas instituições de ensino em termos familiares, de aprendizagem e de cultura (UNICEF e CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014, p. 40)

BATISTA, CARVALHO-SILVA e ALVES (2017, p. 15), durante pesquisa realizada em uma escola que obteve um dos piores resultados do índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, obtiveram a triste percepção de que:

a principal interpretação para o fracasso da escola recaiu sobre as crianças, e especialmente sobre suas famílias. Os alunos, “porque eles são uns trastes, ninguém consegue aprender, por isso que a gente foi tão mal”. As famílias, porque são “violentas”, “desestruturadas”, “não conseguem educar”, “são analfabetas”, “vivem viajando para a Bahia [de onde migraram] e quando voltam os meninos caem de paraquedas na escola”: “a gente não consegue o apoio delas, por melhor das intenções... elas não conseguem ajudar, porque não têm nada para contribuir.

Aliás, esses mesmos autores concluem de maneira bem diferente acerca do interesse e envolvimento dos pais no processo de escolarização dos filhos e que residem em territórios de grande vulnerabilidade social:

[c]ontrariando a noção que relaciona as famílias dos territórios segregados à indiferença em relação à escola ou a um forte distanciamento do universo escolar, a investigação realizada identificou um grupo de famílias que, lideradas pelas mães, depositam na escola, em geral, grandes expectativas e realizam, com os recursos que possuem, esforços para assegurar a escolarização dos filhos (BATISTA; CARVALHO-SILVA; ALVES, 2017, p. 15).

A universalização do acesso trouxe um desafio para a educação, que estava acostumada a educar somente alunos oriundos das classes mais ricas. Sobre isso, RIBEIRO (1991) observa que houve a manutenção desse:

mesmo modelo de ensino da elite, onde o papel do professor era muito mais de preceptor da educação orientada pela família do que auto-suficiente, do ponto de vista do processo de ensino-aprendizagem. É como se a escola tivesse apenas um papel de administradora da educação formal, que seria realizada em casa pela família.

Por isso, o referido autor complementa que “raramente encontramos uma escola que pretenda que seu processo de ensino-aprendizagem formal se esgote intramuros independente da situação da criança” (RIBEIRO, 1991). Nesse mesmo sentido, LENSKIJ aponta que, apesar de muitos apresentarem, no discurso, a confiança em métodos de ensino-aprendizagem na garantia da frequência e permanência na escola:

na prática, os docentes assumiram-se incompetentes para mudar, para experimentar outras propostas diferentes das tradicionalmente aplicadas, além do fato de não acreditarem no potencial de aprendizagem e intelectual de seus alunos. O hiato entre o discurso inclusivo e a ação, de um lado, e a descrença na capacidade dos alunos de outro não ficou, no entanto, sem solução. Ele foi resolvido de duas maneiras, concomitantemente: transferir a “culpa” da infrequência e do baixo rendimento para os alunos e suas famílias e continuar aplicando os mesmos métodos de ensino-aprendizagem, dando “mais da mesma coisa” (Stoer, 2001). O resultado disso é a manutenção do índice de infrequência, reprovação e atraso nos estudos (LENSKIJ, 2006, p.157).

Isso não quer dizer que os pais não tenham qualquer importância no processo educativo do filho, Ao contrário, eles são muito relevantes, tanto que, como vimos, as condições socioeconômicas da família e o nível de escolaridade dos genitores têm forte influência na frequência e aprendizagem dos filhos, conforme o caderno suplementar da PNAD 2014 (IBGE, 2016). Mas é justamente por esse contexto que a educação deve se dedicar para alcançar a equidade, ou seja, tratar desigualmente os desiguais para que as desigualdades sejam superadas.

A escola tem um importante papel na educação formal, que não é apenas complementar ao desempenhado pelos pais. A atuação da escola viabilizará a superação das dificuldades dos alunos mais vulneráveis. Ora, os estudantes possuindo contextos familiares e sociais diferentes não podem receber o mesmo tratamento escolar, acreditando-se que sucesso dependa exclusivamente do seu próprio esforço ou da influência familiar, já que, sem efetivo apoio, a maioria das dificuldades enfrentadas são insuperáveis.

Por isso é preciso haver a elaboração de ações afirmativas e o preparo dos profissionais da educação para que atendam às necessidades pedagógicas de todos os alunos, independentemente do contexto por eles vivenciado e as dificuldades decorrentes. A escola tem que conseguir ensinar qualquer aluno e não apenas aqueles que chegam “prontos”,

oriundos de uma família com alto nível de escolaridade, com grande suporte material, intelectual e emocional. Logo, “é preciso rever os currículos, a avaliação das aprendizagens e os cotidianos escolares, criando espaços inclusivos, em que todos tenham direito a trajetórias de sucesso escolar” (UNICEF, 2021, p.5).

Caso contrário, a educação somente perpetuará a exclusão e desigualdade já existentes, pois os alunos nunca conseguirão sair do ciclo de pobreza e vulnerabilidade em que estão inseridos. Aliás, chega a ser incoerente cogitar que educação seja “um dos principais instrumentos à disposição do Estado para inverter processos de reprodução de desigualdades sociais” (RANIERI, 2013a, p. 380), por ser a porta para o exercício da cidadania e acesso aos demais direitos, se justamente a carência destes crie obstáculos à aprendizagem, permanência escolar e aproveitamento de todos os benefícios da educação.

Assim, recorda-se mais uma vez que uma multiplicidade e complexidade de causas podem levar ao desengajamento escolar, sendo necessária uma investigação dos motivos que ensejaram esta situação e consequente elaboração de um plano de ação para superação, cujas estratégias não podem se restringir à coerção ou punição dos pais, como se a negligência destes fosse o único motivo. Mas, mesmo nos casos em que efetivamente haja negligência dos pais, o planejamento será mais eficaz se prever a adoção de medidas promocionais ao invés de repressivas.

Ora, muitos desses pais, em situação de vulnerabilidade, também tiveram seus direitos violados, principalmente os educacionais, razão pela qual não terminaram os estudos e sequer têm compreensão exata da sua importância e dos seus benefícios. Conforme Ranieri aponta, com base em dados do estudo da UNESCO sobre os primeiros anos da educação fundamental no Brasil – *Uma Visão dentro de Escolas Primárias* –,³⁵ “um em cada dois alunos encontra-se matriculado em escolas cuja maioria, ou todos os alunos, são provenientes de famílias com pais que não haviam completado a educação primária” (RANIERI, 2009a, p. 40, grifos nossos).

SOLFA (2008, p. 119), na sua pesquisa sobre o acesso e permanência escolar dos alunos em situação de vulnerabilidade, conseguiu observar “dificuldades dos pais em organizar a rotina diária da casa; a dificuldade para com o exercício de autoridade como alguém responsável e que deve orientar a criança, a falta de incentivo e estímulo para conduzir os filhos à escola”. A referida autora complementa que essas são situações que poderiam se caracterizar:

³⁵ Disponível em: <www.unesco.org.br>. Acesso em: 19 de set. de 2021.

como negligência ou ausência de responsabilidade dos pais em relação às crianças, porém tal fato revela o nível de importância dada pelos pais à escola, dada a sua história pessoal, com pouca expectativa e dificuldade de compreender os diferentes papéis sociais, tanto da escola na formação da criança, como de sua responsabilidade e atribuição em conduzi-la à escola (SOLFA, 2008, p. 119).

Portanto, entendemos que, nesses casos, é imprescindível que a escola deixe de ter uma postura de mera cobrança (ou até de inércia) e invista em estratégias de acolhimento e maior aproximação com a família, a fim de que sejam superados os obstáculos na manutenção dos filhos na escola, proporcionando um maior envolvimento dos pais e responsáveis na dinâmica escolar.

Essa atuação também faz parte do desempenho do papel de garantir o direito à educação, tendo em vista que a responsabilidade estatal vai muito além da disponibilização da vaga e transmissão do conteúdo da matéria, mas envolve a superação da desigualdade na permanência escolar, ao garantir um ensino de qualidade, o pleno desenvolvimento de todos os alunos e a preparação para o exercício da cidadania, conforme prevê a nossa CF, independentemente de seu histórico de vida e circunstâncias familiares.

Mas para a mudança dessa mentalidade predominante é necessário que haja primeiro uma transformação do tratamento jurídico dado ao assunto, que é o que se pretende aqui sugerir. Isso porque o entendimento de que a família tem grande influência no processo educativo e é a principal responsável pelo fracasso escolar dos filhos prejudica a elaboração e implementação da política pública, como pudemos ver, tendo em vista o predomínio na base normativa de instrumentos contra os pais e familiares. Ainda que pelos dispositivos constitucionais e legais reste clara a responsabilidade do Estado e, mais especificamente, do setor da educação, não há definição das atribuições dos seus agentes para o efetivo alcance dos objetivos esperados.

Logo, se queremos mudar esse quadro, é urgente que haja uma melhor regulamentação da atuação da educação para a garantia da permanência escola, vez que o entendimento atual só reflete o tratamento jurídico que é dado ao assunto. Não se pode esperar que os professores e dirigentes escolares atuem ou pensem de outra maneira, se a própria legislação ainda deposita um grande peso na atuação dos pais na solução direta do problema.

2.4.8. Propostas de diretrizes para a regulamentação da atuação da educação

Diante do que restou demonstrado, ainda que pelas normativas apreciadas seja possível concluir pela obrigatoriedade da intervenção da educação na garantia da permanência escolar, observa-se que não há clareza normativa das atribuições dos profissionais da educação, o que prejudica a atuação estatal na solução do problema,

Destarte, sugere-se que seja definido como atribuição da unidade escolar, além do controle da frequência dos alunos, a realização de busca ativa dos infrequentes, para que seja feito o contato com a família, inclusive com visita domiciliar, caso necessário, a fim de serem realizados esforços no resgate desse aluno, com a avaliação sobre os motivos para as faltas, contexto social e familiar, culminando na elaboração de um plano de ação individual.

Reforça-se que essa busca ativa tem que ser realizada, inicialmente, por profissionais do setor da educação, pela responsabilidade dessa área nesse processo, como ficou claro neste capítulo. Sabe-se das dificuldades de disponibilidade de pessoal e recursos materiais para a realização deste trabalho, razão pela qual, após a definição das atribuições, deve ser incluído no ciclo da legislação orçamentária a previsão de recursos para criação de estrutura e equipe suficiente para tanto. Aliás, a Lei nº 13.935/2019, cujo prazo de cumprimento era de um ano, prevê a obrigatoriedade de os sistemas de ensino das redes públicas da educação básica contarem com equipes multiprofissionais compostas por serviços de psicologia e serviço social, que devem desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Portanto, esta equipe também deve contribuir para a realização deste trabalho de resgate do aluno juntamente com os demais profissionais da educação.

Com a sistematização das informações do levantamento das causas principais de infrequência oriundas das avaliações e buscas ativas realizadas pelas unidades escolares, propõe-se que seja estabelecida a necessidade de os sistemas de ensino elaborarem programas que prevejam providências preventivas para redução dos casos de evasão, abandono e distorção idade-série, atuando junto às situações de risco existentes.

As medidas devem ser discutidas no projeto político-pedagógico das escolas, elaborado por meio da gestão democrática de ensino, ou seja, juntamente com a comunidade escolar, alunos, pais, professores e sociedade local, em que serão deliberados os aspectos que precisam ser mudados dentro do ambiente de ensino, para atender a real demanda dos adolescentes, especialmente os que estão em situação de vulnerabilidade e maior risco de abandono, a fim de impedir o desengajamento. Reforça-se que a escola tem que buscar

estratégias de maior aproximação com os pais e familiares, começando por alterar a postura como eles são tratados, não mais como ausentes e desinteressados, mas acolhendo-os como aliados, pois só assim será possível desenhar novas alternativas para os alunos.

Também se propõe a inclusão na formação continuada dos profissionais da educação de conteúdo que os capacite a identificar e a compreender as situações de vulnerabilidade, bem como a ter estratégias e recursos pedagógicos para as diferentes situações e necessidades dos alunos, proporcionando o pleno desenvolvimento e um eficaz processo de aprendizagem.

Aliás, é imprescindível que seja criada estrutura para as aulas de reforço escolar àqueles que apresentam dificuldades de aprendizagem, com risco de reprovação, distorção idade-série, ou abandono pelo não acompanhamento das aulas. Apesar de previsto na LDB (artigos 12, inciso V, e 24, inciso V, item “e”), infelizmente esse serviço não é disponibilizado em todas as escolas e muitos alunos não recebem o suporte necessário.

Por fim, recorda-se que a atuação estatal não se encerra nas atribuições da educação, tendo em vista que sozinha é impossível que resolva todos os problemas que impedem a frequência escolar dos alunos, já que muitas demandas extrapolam sua competência. Dessa forma, para ser eficaz, a política pública deve ser intersetorial, havendo também o efetivo o envolvimento dos demais serviços públicos na garantia da permanência escolar.

2.5. Conclusões parciais

Neste capítulo, analisamos a política pública para garantia da permanência escolar, começando pela identificação do problema, a fim de demonstrar a relevância de sua reinserção na agenda pública, já que o tratamento jurídico atual não tem sido suficiente para sua solução. Observou-se que o acesso à educação, especialmente a partir do Ensino Fundamental, foi praticamente universalizado. Porém, enfrentamos ainda no país grandes dificuldades em garantir a permanência dos estudantes até a conclusão da educação básica, persistindo um grave problema de evasão e abandono escolar.

Pelos dados analisados, verificamos que esse problema atinge especialmente os alunos oriundos das famílias mais vulneráveis socialmente, mantendo-se a histórica exclusão escolar desse público. Essa situação demanda urgente intervenção do poder público, para que possa ser superada a desigualdade de oportunidades, que só perpetua o ciclo de violação

de direitos na vida destas crianças e adolescentes.

Dentre as graves consequências que podem resultar da evasão e abandono escolar, está o risco de envolvimento infracional, conforme os dados de escolaridade dos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa e das pesquisas apreciadas, reforçando a importância de termos políticas públicas educacionais eficazes para uma perspectiva de vida longe da prática criminal.

Ademais, para a melhor formulação da política pública, imprescindível a apreciação das causas que levam os alunos a deixarem de ir para a escola. Porém, não existem muitos dados e indicadores sociais recentes que viabilizem esse diagnóstico mais preciso, demonstrando a importância do levantamento e sistematização destas informações. Dos estudos disponíveis, destaca-se o de NERI (2009), que concluiu que os motivos principais para a não frequência escolar são a necessidade de trabalho e geração de renda e a falta intrínseca de interesse dos alunos.

No que tange à falta de interesse, ela poderá ser provocada por constantes reprovações, que geram defasagem idade-série, por dificuldades de aprendizagem e pela falta de pertinência do conteúdo ensinado à realidade dos alunos. Tais circunstâncias demonstram a importância da atuação da educação para solução dos problemas e garantia da permanência escolar.

Assim, pela análise da base normativa e do tratamento jurídico às situações de abandono e evasão escolar, verificamos que o programa de ação estatal ainda não está razoavelmente institucionalizado, a despeito da previsão constitucional da garantia do direito à permanência escolar, dificultando assim uma intervenção estatal eficaz.

Recorda-se que uma política razoavelmente institucionalizada é aquela:

assentadas sobre uma base normativa que não seja um mero amontoado de normas, mas funcione como elemento de organização sistemática e efetiva da ação governamental, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido das transformações desejadas (BUCCI, 2019, p. 817).

Portanto, verifica-se que há uma escassez na juridificação das medidas governamentais para solução do problema, as quais sequer priorizam a descoberta dos motivos que levaram à não frequência dos alunos. Aliás, as poucas medidas existentes são direcionadas à culpabilização e responsabilização dos pais, partindo de uma premissa equivocada quanto às causas de evasão escolar, além de restringir a função do direito a um caráter meramente coercitivo.

Destarte, sendo também dever do Estado, propõe-se aqui que haja uma melhor estruturação normativa do programa de ação governamental na garantia da permanência escolar, estabelecendo diretrizes mais claras aos agentes públicos envolvidos. Assim, devem ser regulamentadas as atribuições dos profissionais da educação nesse processo, inclusive com protocolos de atuação, diante da responsabilidade dos gestores do sistema educacional e dos docentes na garantia da permanência escolar. Porém, proporcionando prévia participação e discussão com os profissionais diretamente envolvidos, com posterior capacitação, para permitir a conscientização e engajamento de todos na elaboração e implementação da política pública.

Por fim, propõe-se que a regulamentação e estruturação da atuação da educação envolva: i) busca ativa, investigação dos motivos e plano individual para resgate e engajamento do aluno infrequente; ii) sistematização dos motivos apurados e atuação preventiva em relação aos que apresentam maior risco de evasão; iii) maior acolhimento e aproximação com os pais dos alunos; iv) capacitação dos professores para desenvolverem recursos pedagógicos que garantam a aprendizagem e permanência de todos os alunos, independentemente de origem social e situação familiar; v) criação de estrutura para as aulas de reforço escolar.

No próximo capítulo, aprofundaremos no estudo da intersetorialidade da política pública, tendo em vista a impossibilidade de atuação isolada da educação em todas as situações que envolvam os alunos que estão fora da escola, complementando as propostas que foram feitas até aqui.

3. A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA COMO PROPOSTA DE ATUAÇÃO

No capítulo antecedente, restou clara a responsabilidade do Estado na garantia da permanência escolar, cuja atuação será por meio do setor da educação e por todos os demais que realizam o atendimento dos alunos e sua família.

A educação, como pudemos concluir, tem papel primordial na atuação precoce, podendo (e devendo) agir tão logo se vislumbre o risco de abandono escolar, para apurar os motivos da infrequência e tomar as providências necessárias para resgatar e engajar do aluno. Contudo, mesmo a escola sendo protagonista na identificação da situação, não poderá atuar sozinha, sendo imprescindível a articulação com os demais setores.

Assim, qualquer solução hipotética para a política pública deverá englobar uma atuação multidisciplinar, a fim de que os todos os diferentes contextos dos alunos sejam de fato contemplados, principalmente considerando a gama de direitos que são ou deveriam ser garantidos a eles e suas famílias.

Retomando a base e o contexto normativo, ainda que haja carência de estruturação suficiente, é possível concluir de maneira geral que o desenho jurídico-institucional da política pública para garantia da permanência escolar deve ser intersetorial. Isso pode ser constatado, como já discorremos, pela previsão do ECA, no seu artigo 56, inciso II, de que os dirigentes de estabelecimentos de ensino devem comunicar o Conselho Tutelar nos casos de reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, após esgotados os recursos escolares, bem como pelo disposto no Plano Nacional da Educação (Lei nº 13.005/2014), nas estratégias 1.15, 2.5 e 3.9 – segundo as quais deve ser promovida a “busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude”. Essa previsão da busca ativa intersetorial foi reproduzida em muitos planos municipais e estaduais de educação, como o do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 16.279/2016).

Destaca-se que, mesmo mantendo a nossa crítica no sentido de que a função da escola não foi suficientemente regulamentada na garantia da permanência dos estudantes e que essa busca deveria ser realizada inicialmente pela própria educação, existem muitas situações que exigem também o envolvimento dos demais setores. Tanto que a Lei nº 13.005/2014 também prevê em seu artigo 8º, inciso I, que os Estados e Municípios devem elaborar os seus respectivos planos de educação, incluindo estratégias que “asseguem a

articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais”, cujos processos de elaboração e adequação, conforme o § 2º, contemplem a ampla participação de representantes da comunidade local e da sociedade civil.

A garantia da permanência escolar é um direito da criança e do adolescente, abrangido pelo princípio da proteção integral (artigos 1º e 3º do ECA), tendo em vista o direito à educação constar do rol do artigo 227 da CF e do artigo 4º do ECA (além de outros artigos), conforme já mencionamos.

Logo, para viabilizar a proteção de todos os direitos previstos nos artigos mencionados, o legislador prevê a implementação de uma política intersetorial de atendimento. Conforme o disposto no artigo 86 do ECA, “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (grifos nossos).

Diversas são as linhas de ação e diretrizes que indicam a intersetorialidade da política nos artigos seguintes do ECA, porém, ressalta-se o inciso IX do artigo 88 que traz como diretriz a “formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral”, reforçando a importância da capacitação dos profissionais para atuarem intersetorialmente. Ademais, destaca-se que a referida política de atendimento foi institucionalizada, conforme a Resolução nº 113/2006 do CONANDA, com a criação do “Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente”³⁶, que é popularmente conhecido como “rede de proteção”.

³⁶ Na referida resolução, há o enfoque na intersetorialidade da atuação do Sistema de Garantia de Direitos, transcrevendo-se aqui os seus primeiros artigos: “Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. § 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade. Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações. § 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios” (CONANDA, 2006).

Portanto, resta evidente a escolha do legislador por um desenho institucional intersetorial das políticas públicas garantidoras dos direitos das crianças e adolescentes, pela integralidade da proteção que lhes é devida. Contudo, por mais que esteja clara a necessidade da atuação intersetorial, na prática, ainda se constata amplo desconhecimento e dificuldades na sua efetiva implementação – os quais devem ser superados se pretendemos efetivamente alcançar o sucesso na abrangência dos resultados.

Dessa forma, neste capítulo, aprofundaremos os aspectos e dificuldades da intersetorialidade relacionada à área educação, analisaremos a experiência de duas políticas públicas que envolvem a relevante participação desse setor, para com isso elaborarmos propostas para a política pública da garantia da permanência escolar que abranjam o direcionamento da atuação da educação e a implementação da intersetorialidade.

3.1. O envolvimento da educação nas políticas públicas intersetoriais

O papel da educação na articulação intersetorial é fundamental para a implementação das diversas políticas públicas que envolvam a proteção integral e o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes e não somente nas questões relacionadas à evasão escolar. Isso porque, diante da obrigatoriedade da frequência escolar e a grande quantidade de alunos matriculados, chegando-se próximo da universalização, há uma proximidade e um contato diário muito significativo com uma grande quantidade de crianças e adolescentes, bem como com suas respectivas famílias. É inegável, portanto, que a capilaridade das escolas e o tempo que os alunos nelas permanecem permitem uma intervenção mais precoce e eficaz na identificação de uma situação de risco. Nessa linha, expõe BRONZO (2016, p. 120) que:

[a] educação, pelo cotidiano de suas ações e sua cobertura, é um “para raio”. Pelo contato direto e cotidiano que a escola tem com os alunos, manifestam-se ali sinais de abusos, negligências, violências e tem-se, de imediato, a dificuldade da escola para lidar e resolver tais problemas.

Diante disso, não pode a educação atuar de maneira isolada e desarticulada das demais políticas setoriais, especialmente em circunstâncias complexas, por exemplo, de violência contra crianças e adolescentes ou execução de medidas socioeducativas. Isso porque é sabidamente incapaz de solucionar sozinha todas as graves situações que um aluno pode enfrentar. Ademais, ela deve agir e comunicar quando constatar algum caso que

demande intervenção da rede de proteção, como o ECA prevê nos seus artigos 6, inciso I, e 245.³⁷

Por outro lado, a articulação da educação não se restringe ao encaminhamento da demanda para outros serviços, sem colaborar para a solução, principalmente, considerando que, como vimos, algumas questões podem e devem ser resolvidas dentro do próprio ambiente escolar. Nesse sentido, DIGIÁCOMO (2013), ao tratar do sistema de garantia de direito e da atuação intersetorial, explica que:

transportando este entendimento especificamente para a área de educação, é fundamental que professores e educadores em geral tenham consciência de que, de uma forma ou de outra, são integrantes do mencionado "Sistema de Garantias"/ "rede de proteção" dos direitos da criança e do adolescente e, como os demais, detêm uma parcela da responsabilidade pela plena efetivação dos direitos infanto-juvenis preconizada pelo já mencionado art. 1º, da Lei nº 8.069/90. Precisam ter também em mente que muitas situações problemáticas envolvendo crianças e adolescentes dependem, para sua solução, de uma abordagem eminentemente pedagógica, não sendo novidade alguma afirmar que a escola, e a educação de um modo geral, possui um papel primordial na prevenção da violência e de outras mazelas enfrentadas pela sociedade brasileira como um todo. Isto não significa, logicamente, que a escola deva agir de forma isolada e/ou que a área da pedagogia detém a resposta (e a solução) para todos os problemas. Em muitos dos casos atendidos pela escola, a solução do problema enfrentado pela criança, adolescente e/ou família (cujos reflexos se fazem sentir na conduta dos alunos em sala de aula, baixo rendimento escolar etc.) irá demandar a intervenção de profissionais de outras áreas do conhecimento, que devem estar dispostos a colaborar com os profissionais de educação, sempre que necessário, com eles dialogando, articulando ações e desenvolvendo estratégias de atuação interinstitucional verdadeiramente comprometidos com o resultado, que vem a ser a já mencionada "proteção integral" infanto-juvenil. Importante destacar que o próprio art. 205 da Constituição Federal, ao tratar da educação, nos transmite a ideia de trabalho em "rede", pois faz expressa referência à necessidade de uma atuação conjunta da família, da sociedade e do Estado (na acepção mais ampla do termo, compreendendo os mais diversos órgãos públicos e setores da administração), no sentido da construção da cidadania, fundamentalmente, de nossas crianças e adolescentes. A articulação da escola com outros integrantes do "Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente" é, assim, da própria essência da sistemática idealizada pelo constituinte, e posteriormente pelo legislador ordinário, para plena efetivação do direito à educação, na certeza de que os desafios a enfrentar, para consecução de um bom resultado, sem dúvida alguma são enormes. Se por um lado é certo que, em muitos casos, a escola não terá condições de, sozinha, resolver os problemas enfrentados por seus alunos

³⁷ Artigo 56, ECA: Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

Artigo 245, ECA: Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

que, como acima ventilado, cedo ou tarde acabam se refletindo na sala de aula, por outro não pode deixar de cumprir - e em sua plenitude - seu imprescindível papel na educação, em especial, de crianças e adolescentes (DIGIÁCOMO, 2013, [n.p.]).

No que tange à atuação para a garantia da permanência escolar, a intersetorialidade será também imprescindível para a eficácia da política pública. Isto porque, tratando-se de um problema complexo, demandará a abordagem integral que só a integração entre diferentes setores pode oferecer. A manutenção da criança e do adolescente na escola, mesmo que necessite de uma precoce e efetiva intervenção da educação, pode depender dos outros serviços, tendo em vista que, como já foi visto no capítulo anterior, diversas são as causas que podem levar um aluno a abandonar ou deixar de frequentar os bancos escolares, cujo resgate dependerá de um planejamento e trabalho conjunto. SANTOS (2011) afirma sobre esse contexto que:

[a] cultura individualizada, competitiva e predatória entre os setores deve dar lugar a uma cultura coletiva, cooperativa e integrada. Para isso, os diferentes setores devem compreender que a questão da pobreza não tem fronteiras setoriais, assim como o indivíduo e a família. E que a presença de uma situação de baixa frequência escolar pode estar relacionada à diversas questões como: uma deficiência nutricional, um caso de doença na família, maus tratos, drogadição, violência na escola, condições precárias nas escolas, entre outros. Por fim, se estas questões forem tratadas de maneira integrada com outros setores, as ações públicas podem apresentar melhores resultados do que se forem fragmentadas (SANTOS, 2011, p. 74).

Outro aspecto relevante a demonstrar a importância da atuação da educação é em relação às dificuldades que a escola tem com o aluno que apresenta um comportamento considerado inapropriado, que pode ser resultado de diversos fatores, aumentando inclusive o risco de abandono escolar. Na prática, pode haver pouco esforço na manutenção desse aluno, pois sua presença geralmente é considerada prejudicial ao bom andamento da aula e das atividades escolares. Nessas situações, a educação também deve atuar, não apenas sob a ótica punitiva, mas, pelo viés protetivo, articulando-se com os demais setores, tendo em vista também a multiplicidade de causas envolvidas. Em pesquisa realizada por BRONZO (2016), restou demonstrada:

a dificuldade da escola em saber o que fazer ou como lidar com problemas de adolescentes com mau comportamento, indisciplinados. Várias falas demonstram a dificuldade dos distintos setores, no caso aqui a educação, em olhar para além de seu campo disciplinar e de suas práticas institucionais e conseguir, de fato, abranger a criança e o adolescente “problemático” em toda a sua complexidade, compartilhando com os outros setores os objetivos da proteção social (BRONZO, 2016, p. 120).

Assim, destaca-se a necessidade de superação desse papel da educação de apenas realizar o encaminhamento para os outros serviços, como já foi mencionado no capítulo anterior, tendo em vista a estratégica posição desse setor no cotidiano da vida dos alunos, não só para fins de identificação das situações de risco, mas também na contribuição para a resolução de muitos dos problemas, pois existem motivos para o abandono escolar que podem e devem ser solucionados dentro do âmbito escolar, por exemplo. E, ainda nas hipóteses que extrapolam realmente o alcance das atribuições exclusivas da escola, a participação dos profissionais desta, pela sua expertise e proximidade com o aluno, será importante na elaboração conjunta das estratégias de atuação e para o posterior acompanhamento.

3.1.1. Dificuldades do envolvimento da educação

No primeiro capítulo já abordamos sobre as dificuldades de implementação das políticas públicas, especialmente em virtude de os burocratas de rua também tomarem decisões importantes capazes de alterar o seu desenho, diante da realidade por eles encontradas. Dessa forma, SANTOS (2011) pontua que:

a existência de normas e regras operacionais que orientam as ações destes burocratas, bem como a existência de um órgão em nível hierárquico superior que coordena o Programa, apesar de constranger a ação discricionária dos burocratas e gestores de nível local, não é capaz de moldar e definir totalmente sua prática (SANTOS, 2011, p. 21).

Porém, no caso da garantia à permanência escolar, a situação é mais complexa, dado que sequer há uma mínima previsão normativa que permita a criação de um consenso sobre a intersetorialidade da política pública. Em outras palavras, o desenho normativo é insuficiente no que tange às diretrizes intersetoriais, o que impede, evidentemente, a sua implementação. Inexistem as balizas mínimas, fazendo com que a intersetorialidade dependa da atuação absolutamente espontânea dos agentes – tarefa fadada ao insucesso, como ocorre na prática, pelo excesso de discricionariedade e liberdade de atuação.

Ainda que, conforme vimos no artigo 8º, inciso I, da Lei nº 13.005/2014, haja a obrigatoriedade de os planos da educação estabelecerem estratégias para articulação das políticas educacionais com a demais políticas sociais, na prática, não vemos nem o planejamento e nem a implementação da intersetorialidade.

SANTOS (2011) confirma a dificuldade de integração da educação com o sistema de garantia de direitos. Segundo ela, há uma “fragilidade no vínculo entre a escola

e o restante da rede de prestação de serviços da prefeitura. A justificativa apontada foi a falta de interesse e participação em qualquer questão que vá além dos ‘muros da escola’” (SANTOS, 2011, p. 93). Ademais, os burocratas de nível de rua participantes da pesquisa por ela realizada apontaram que ainda há uma visão muito conservadora acerca do papel da escola como espaço de inclusão e desenvolvimento da comunidade local.

Conforme a fala de uma coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS do Município de Belo Horizonte, na pesquisa realizada por BRONZO:

a saúde e a educação têm muito claro o seu papel, mas o que foge da alçada deles eles destacam que não é de sua competência. [...] E vale destacar que a saúde e educação têm posturas mais rígidas, deste modo, não cabe o “caso a caso”. [...] Já a assistência social é bastante pressionada, pois não nos cabe simplesmente desistir do caso, enquanto a saúde e a educação podem simplesmente dizer: “a matrícula estava lá, não fizeram porque não quiseram”, ou “foram marcadas uma série de consultas e a família não foi, nós fizemos a nossa parte (BRONZO, 2016, p. 119).

BRONZO (2016) também aponta que é constatada uma dificuldade da educação “em olhar para além de seu campo disciplinar e de suas práticas institucionais e conseguir, de fato, abranger a criança e o adolescente ‘problemático’ em toda a sua complexidade, compartilhando com os outros setores os objetivos da proteção social” (BRONZO, 2016, p. 120).

Recorda-se que a própria CF, no artigo 205, estabelece que é objetivo da educação o pleno desenvolvimento da pessoa, e, no artigo 208, inciso VII, que é dever do Estado com a educação garantir o atendimento ao educando de direitos que fogem de situações meramente pedagógicas, como alimentação e assistência à saúde, por serem imprescindíveis para a aprendizagem do aluno. Isso sem falar na previsão da proteção integral da CF e do ECA e o fato de a educação fazer parte do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes. Logo, como já ressaltado acima, a educação vai muito além do que a mera transmissão do conteúdo das aulas e isso tem que ficar bem claro aos profissionais desse setor.

Uma das razões para essa dificuldade de articulação intersetorial e consciência do seu papel na proteção integral é a falta de preparação efetiva dos profissionais e gestores da educação para trabalhar o conjunto que o ECA pressupõe, fazendo com que este setor não se sinta integrante da rede de proteção.

Todas essas medidas sinalizam que a escola tem que adaptar à nova Lei para tornar-se parte integrante da Rede de Proteção à Infância e Adolescência. Contudo, na prática, o que se nota é que a maioria das nossas escolas ainda não estão integradas à rede de proteção. Pelo contrário,

parecem andar na contramão do que preconiza o Estatuto, na medida em que o responsabilizam pelo agravamento dos problemas enfrentados em seu cotidiano como a indisciplina escolar (GAVASSI, 2014, p. 11).

Assim, pode-se concluir que o ECA chegou às escolas de maneira distorcida, já que não houve um empenho em fazer com que de fato os profissionais compreendessem a nova normativa (COSTA, 2007; GAVASSI, 2014). Isso porque a preocupação maior com a entrada em vigor do ECA foi corrigir as situações que se mostravam mais graves e urgentes, no que tange ao tratamento até então dado às crianças e adolescentes, como a atuação da polícia, da Justiça da Infância e Juventude, do Ministério Público, das instituições de privação de liberdade e de aplicação de medida de proteção, fazendo com que a escola ficasse de lado nesse processo de conscientização sobre o novo diploma legal (COSTA, 2016).

A educação, inclusive, até hoje também tem dificuldades na implementação da gestão democrática de ensino, mesmo estando expresso na CF, no artigo 206, inciso VI – o que contribuiria para a experiência de trabalho multidisciplinar, horizontal, mais flexível e com diferentes autores, como a intersetorialidade requer. Isso também decorre da tradição de gestão vertical e autoritária, ainda muito enraizada na dinâmica educacional.

Outro aspecto que causa dificuldade de articulação da educação decorre do fato de se tratar de um setor mais consolidado politicamente, gerando maior resistência da pasta e falta de incentivo para uma colaboração intersetorial. Assim, configura uma área mais independente das demais, por conta da disponibilidade orçamentária e legitimidade de suas ações (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016). Esse raciocínio é explicado por VEIGA e BRONZO (2014), em que:

[n]em todos os setores precisam uns dos outros da mesma forma ou na mesma intensidade. Quando se trata de políticas mais consolidadas, com sólidas estruturas institucionais, orçamentárias e de pessoal, com redes capilarizadas de equipamentos, como são os casos da saúde e da educação, a interdependência pode ser mais reduzida, pois tais áreas detêm maior controle sobre seus recursos, processos e rotinas (BRONZO, 2016, p. 122).

Essa resistência é maior ao terem que lidar com as assim chamadas “tecnologias mais brandas”, que são as atividades pouco padronizáveis e com grande interação interpessoal, empregadas principalmente por setores como a assistência social (BICHIR; CANATO; STEPHANELLI, 2017). No mesmo sentido, BRONZO (2016) aponta, ao tratar das divergências entre a assistência social e a educação, que:

os relatos são expressivos das dificuldades de interlocução que existem, no geral, entre as duas políticas, e esses elementos atuam como inibidores de

uma ação mais integrada entre os dois campos. Uma expressão desse tipo de dificuldade reside na própria natureza de ambas as políticas. A política de assistência social – menos institucionalizada, com “tecnologias de intervenção” mais brandas, com procedimentos menos “rotinizáveis” e “programáveis” (NOGUEIRA, 1998) – aparece como mais flexível para atender as especificidades das famílias, para responder o caso a caso. Por outro lado, tem-se a rigidez e alta padronização das políticas de educação (e também saúde), o que implica que grande parte da demanda que poderia ser equacionada no âmbito das políticas setoriais acaba recaindo sobre a assistência (BRONZO, 2016, p. 119).

Assim, entendemos que, para modificar esse contexto, importante será, primeiramente, criar protocolos e padronizar, ainda que minimamente, o desempenho que se espera da educação na articulação. Inclusive, normatizando suas atividades como atribuições a serem obrigatoriamente cumpridas – o que permite exigir do poder público condições materiais e de pessoal para tanto, diante do conhecido assoberbamento e falta de estrutura dos agentes desse setor.

Observa-se que um aspecto relevante é a reclamação dos gestores e profissionais escolares no sentido de que os outros setores que não se articulam com a educação e que com ela não colaboram, deixando-a isolada, especialmente em situações que extrapolam o aquilo que seria considerado no escopo de suas atribuições. Esse é um contraponto à visão que os demais profissionais têm em relação à educação.

Apenas para esclarecimento, importante ressaltar que não se pretende apontar que a educação em si seria detentora de culpa exclusiva da falta de articulação com outros setores. Porém, é evidente que existe essa dificuldade setorial, sem um responsável exclusivo por essa situação. Em verdade, inexistem clareza do fluxo e da forma de trabalho que deve ser observada, com as respectivas atribuições, não só da educação, mas também dos demais setores em relação aos alunos. Assim, sem definição sobre o papel de cada um nas diferentes situações, fica difícil constatar onde estão as fragilidades da falta de colaboração e em qual setor se concentram os maiores obstáculos, para que assim possam ser corrigidos, cobrados e responsabilizados.

Portanto, é evidente a escassez de previsão legal ou normativa regulamentando a atividade intersetorial na educação, até em descumprimento ao comando legal de que os planos educacionais que deveriam prever esta articulação, impedindo sua institucionalização e implementação. Contudo, existem algumas políticas públicas que envolvem diretamente o setor da educação e que a intersetorialidade está mais bem regulamentada. Assim, analisaremos agora a experiência da intersetorialidade no PBF e nos serviços de execução das medidas socioeducativas dos adolescentes autores de ato infracional, a fim de

vislumbrarmos estratégias para a implementação de uma política pública intersetorial de garantia da permanência escolar.

3.2. Experiência da intersectorialidade no Programa Bolsa Família

O PBF já foi brevemente abordado no capítulo anterior quando da apresentação da situação da evasão escolar no Brasil e levantamento das suas respectivas causas, em virtude da necessidade de preenchimento pelos gestores escolares do formulário sobre os motivos da infrequência dos alunos oriundos de famílias beneficiárias. Assim, recorda-se que o programa foi criado pela Lei nº 10.836/2004, sendo uma importante política pública de transferência de renda às famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme o artigo 2º dessa lei³⁸.

Esse programa é interessante para esta dissertação, por ser um exemplo de política pública intersetorial com quase 18 anos de experiência, envolvendo diferentes pastas na sua implementação, além de consistir em política pública com relevante contribuição do setor da Educação – tendo em vista que dentre as suas condicionalidades há o acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes das famílias beneficiadas.

O destaque desta política pública é pretender solucionar o problema da pobreza, não apenas com a mera transferência de renda, mas com a garantia do efetivo acesso a todos os direitos, especialmente o direito à saúde e educação. Isso porque:

[a] transferência de renda, por si só, não cria autonomia ou empoderamento e nem é suficiente para garantir proteção aliada com promoção social. Sua articulação com a esfera dos serviços socioassistenciais e com os demais serviços sociais são condições fundamentais para garantir solidez e consistência à estratégia de proteção (BRONZO, 2016, p. 121).

Dessa forma, a referida autora reforça que a estratégia do PBF não é focada apenas no curto prazo, para o alívio imediato da pobreza, mas objetiva intervir no médio e

³⁸ Após quase 18 anos de implementação do PBF e resultados bastante satisfatórios, sem qualquer razão técnica ou consulta social, em 09/08/21, foi editada a Medida Provisória nº 1.061/21, que prevê a revogação da Lei nº 10.836/2004 e a extinção do PBF, substituindo-o pelo Programa Auxílio Brasil, no prazo de 90 dias, gerando uma situação de incerteza e insegurança para milhões de famílias beneficiadas. Após o depósito desta dissertação, a referida medida provisória foi convertida na Lei 14.284/21 de 29/12/21. No novo programa, houve a manutenção da condicionalidade da frequência escolar, contudo, esta é apenas mencionada no seu artigo 18, III, sem haver especificação sequer da porcentagem de frequência que será exigida. Portanto, o acompanhamento das condicionalidades ainda depende de regulamentação e, enquanto isso não ocorre, permanece em vigor as normativas infralegais do PBF, conforme o art. 43 da mencionada lei.

longo prazo, para a superação das suas causas intergeracionais, com a garantia, ao menos, dos direitos educacionais e de saúde. Para tanto, deve haver uma estreita coordenação principalmente entre os setores da assistência, educação e saúde por ocasião do acompanhamento das condicionalidades exigidas. Assim, BRONZO entende que o maior potencial do programa é:

subsidiar as políticas (com informações atualizadas sobre as famílias beneficiárias e aquelas que se encontram em descumprimento das condicionalidades) e pressionar a oferta para uma expansão com qualidade dos serviços sociais de educação, saúde e os socioassistenciais (BRONZO, 2016, p. 111).

Nesse mesmo sentido, BICHIR, OLIVEIRA e CANATO (2016, p. 82), ao tratarem dos programas de transferência de renda em geral, reforçam que:

a visão da pobreza na qual se assentam – pobreza como fenômeno multidimensional – serve de fundamento para que esses programas sejam desenhados de modo a combater não só a pobreza por meio da transferência monetária no plano imediato, mas também a sua transmissão, que é minimizada por meio da aplicação de condicionalidades que visam à formação de capital humano, ou seja, requerimentos nas áreas da saúde e da educação, entre outras, o que demanda uma ação coordenada entre diversos setores.

Recorda-se que, no Brasil, existiam diversas ações de transferência de renda do governo federal, relacionadas a diferentes áreas governamentais, cujas condicionalidades restringiam-se a um setor específico, sem qualquer integração. Desta forma, PBF foi criado para unificar estes programas, notadamente, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal (artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.836/2004). A ideia foi superar a fragmentação desses serviços que eram prestados e não consideravam os direitos dos cidadãos em sua integralidade, constatando-se que a setorialização:

estaria então associada à baixa eficiência dessas políticas, no sentido que gera (1) falta de articulação entre as políticas sociais, (2) superposições de objetivos e competências, (3) das clientelas-alvo, (4) das agências e mecanismos de operação; (5) assim como instabilidade e descontinuidade dos programas sociais (DRAIBE, 1998). Concluiu-se que cada setor buscaria respostas diferentes a problemas por vezes enfrentados por outros setores, ao mesmo tempo, e com o mesmo público alvo (SANTOS, 2011, p. 25).

Assim, diante da complexidade da situação da pobreza, como já foi visto, a política intersetorial apresenta-se como capaz de abordar integralmente o problema, atuando em suas múltiplas causas e implicações (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 84). Em razão disso, foram estabelecidos diversos objetivos para a política pública, envolvendo diferentes áreas da atuação estatal, conforme o artigo 4º do Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta a Lei nº 10.836/2004:

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Portanto, para haver superação da pobreza, é imprescindível a atuação integrada entre os diferentes setores responsáveis pelos serviços estatais que devem ser prestados para a implementação das políticas relacionadas ao programa, razão pela qual a própria promoção da intersetorialidade é elencada como um dos seus objetivos.

3.2.1. Análise crítica à base normativa da intersetorialidade

Primeiramente, observa-se que o programa não só é intersetorial, mas também interfederativo, pois pressupõe a articulação de todos os entes federados. Conforme o artigo 8º da mencionada Lei nº 10.836/2004, a execução e a gestão do programa “são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”.

A adesão dos entes federativos para a execução e a gestão descentralizada do programa é voluntária (artigo 8º, § 1º, Lei nº 10.836/2004). Assim, as atribuições principais dos que aderiram são realizar o cadastramento das famílias beneficiárias, gerir os benefícios e o cumprimento das condicionalidades, realizar a articulação intersetorial, implementar ações de desenvolvimento das famílias e realizar o controle do programa, conforme o disposto no artigo 8º, inciso I, § 2º, Lei 10.836/2004. Também foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD para medir os resultados da gestão descentralizada e do cumprimento das mencionadas atribuições, o qual também contribui para o cálculo do montante do apoio financeiro que deverá ser transferido pela União aos entes federados que

alcançarem os índices mínimos do IGD (artigo 8º, § 2º, inciso III e § 3º da Lei nº 10.836/2004).

Ressalta-se que o planejamento da aplicação dos recursos para as mencionadas atividades será realizado pelo gestor dos respectivos entes federativos, devendo ser considerada a intersetorialidade das áreas de assistência social, saúde e educação, conforme o próprio parágrafo único do artigo 11-D do decreto faz questão de destacar. Ou seja, é preciso haver o planejamento e a distribuição do financiamento da União para todos os setores envolvidos desempenharem adequadamente as suas atribuições dentro do programa, permitindo a criação de condições orçamentárias, materiais e de pessoal para a implementação da política intersetorial.

Assim, ao analisar a implementação do PBF no Município de Guarulhos, SANTOS (2011) aponta que, para desenvolver a maior integração nas ações entre os setores, existem na política três tipos de estratégias:

[a] primeira está relacionada ao cadastramento de família com o perfil CadÚnico e recadastramento para atualização de dados das famílias beneficiários do Bolsa Família. A segunda está ligada ao acompanhamento das condicionalidades e ao compartilhamento das informações das famílias acompanhadas entre os setores direta e indiretamente envolvidos. E a terceira abordagem refere-se à identificação, notificação e acompanhamento das famílias em descumprimento com as condicionalidades do programa (SANTOS, 2011, p. 87).

Portanto, existe previsão legal e normativa suficiente a indicar que o PBF é uma política pública que depende da atuação intersetorial para atingir os seus resultados. Contudo, na prática, observamos pouca interação entre as áreas envolvidas para a produção completa dos resultados esperados pelo programa. Dessa forma, conforme SANTOS (2011, p. 25) destaca, “o elo entre os setores ainda é fraco, com baixa troca de informações experiências e trabalho em equipe”. Isso é decorrente da falta de clareza e regulamentação sobre a intersetorialidade na base normativa, confirmando o que já mencionamos sobre as políticas intersetoriais em geral no primeiro capítulo.

No PBF também há um grande desconhecimento pelos gestores e servidores envolvidos acerca do conceito de intersetorialidade, do que seriam as ações intersetoriais e de quais são as diferentes atribuições de cada um dentro da atuação articulada. Para SANTOS (2011), estas dificuldades decorrem da ausência de estabelecimento das orientações gerais sobre o funcionamento da intersetorialidade, que ainda não foram superadas, prejudicando a institucionalização e implementação da política pública.

Analisando a Lei nº 10.836/2004, a intersetorialidade é citada no seu artigo 8º,³⁹ sem haver o desenvolvimento do seu conteúdo e nem forma de exercício. Igualmente, ao instituir o IGD e estabelecer que esse irá medir também os resultados da articulação intersetorial, o inciso I do referido artigo⁴⁰ não apresenta os parâmetros para a realização dessa avaliação (SANTOS, 2011, p. 62).

No que tange ao já mencionado Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta a Lei nº 10.836/04, a intersetorialidade é tratada nos seus artigos 4º, inciso V; 13, incisos I, II e VII; 14, incisos I, III e VIII; 28, § 1º; e 29, § 2º⁴¹ – sendo a previsão mais uma vez de maneira genérica, sem grandes detalhes sobre o seu funcionamento e separação das atribuições.

Porém, observa-se que apesar de não conceituar adequadamente a intersetorialidade, tanto a lei quanto o decreto mencionados disciplinam as atribuições, ainda que de maneira geral, dos diferentes setores no que tange ao acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Importante apontar que há quem defenda que a intersetorialidade está bem definida na regulamentação do programa, enquanto outros entendem que essa falta de

³⁹ Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

⁴⁰ § 2º Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle.

⁴¹ Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: [...] V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. Art. 13. Cabe aos Estados: I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual; II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual. [...] VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares. Art. 14. Cabe aos Municípios: I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes; III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal; VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. Art. 28, § 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde. Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por instância de controle social formalmente constituída pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, sem prejuízo de outras competências que lhes sejam atribuídas pela legislação. § 2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

definição via normativa federal permite a adequação da implementação da política aos contextos locais, uma vez que:

[e]nquanto Prisco (2012) defende que a intersetorialidade do PBF se encontra evidentemente definida, Santos (2011), ao contrário, afirma que, no seu início, o PBF funcionou sem que houvesse uma clara definição do que se entendia por intersetorialidade, o que permitiu que ao nível local fosse interpretada de diferentes modos, dando origem a práticas locais diferenciadas (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 93).

Assim, SANTOS (2011) aponta que a falta de definição geral dos parâmetros acerca dos mecanismos permite aos Municípios o seu desenvolvimento:

[c]omo podemos ver, a análise dos documentos oficiais que regulam a implementação do PBF nos municípios demonstrou que o Programa demorou a apresentar clareza sobre o conceito de intersetorialidade, assim como construir parâmetros que orientassem sobre os mecanismos e instrumentos que os municípios necessitam criar e desenvolver para traçar estratégias e ações conjuntas entre os setores. Enquanto isso, cada município desenvolveu seu *modus operandi* de gestão intersetorial, com base nos seus próprios referenciais (SANTOS, 2011, p. 141).

Contudo, entendemos que a falta de melhor regulamentação geral pode ensejar a não correta implementação da intersetorialidade se não houver interesse da gestão local. Nesse sentido, BICHIR, OLIVEIRA e CANATO (2014, p. 94) reforçam que:

[a]pesar de ter havido um esforço recente no sentido de definir mais claramente os objetivos de intersetorialidade no PBF, os municípios usufruem de espaço para atuação no que se refere à sua implementação, o que torna as ações intersetoriais passíveis de sofrer alterações em função do maior ou menor interesse da gestão pelo assunto.

Isso porque em muitos casos a gestão intersetorial nos Municípios também não é bem institucionalizada, ficando restrita a ações incrementais e emergenciais, sem um planejamento e elaboração conjunta de estratégias, o que faz com que envolvimento entre os setores dependa das parcerias firmadas discricionariamente entre os burocratas de nível de rua (SANTOS, 2011, p. 141).

Ressalta-se, assim, que a maior discricionabilidade dos profissionais da linha de frente pode trazer tanto riscos como vantagens para intersetorialidade. Apresenta riscos porque, sem previsão da forma de articulação, haverá manutenção da atuação individual e setorializada, e vantagens, por conta do que já foi dito, ao permitir adequação da atuação à realidade, como SANTOS (2011) defende:

[p]or um lado, a aparente informalidade e baixa regulamentação quanto às ações intersetoriais e o alto grau de discricionabilidade dos atores apresenta riscos à intersetorialidade, visto que cada escola, USF ou CRAS buscaria

respostas individualmente aos problemas encontrados. Sem que essas experiências possam ser compartilhadas intrasetorialmente e intersetorialmente. Por outro lado, a ausência de regulamentação rígida que delimita as ações dos burocratas de nível de rua e a presença de margem de atuação discricionária destes autores permite com que a intersetorialidade se desenvolva considerando cada realidade encontrada. Nesta pesquisa, é possível verificarmos tanto o efeito nocivo da discricionariedade, como o construtivo (SANTOS, 2011, p. 144).

Concluimos, portanto, que deve haver um equilíbrio, a fim de serem alcançados os resultados pretendidos com a intersetorialidade. Uma regulamentação geral mínima da articulação e a previsão da obrigatoriedade de os Municípios realizarem um fluxo interno de participação entre os setores são necessárias. Porém, esse planejamento local deve ser elaborado com contribuição de todos os atores, não só pelo alto escalão, mas com real participação dos burocratas do nível de rua, para que haja correspondência à demanda e peculiaridades locais, diante da experiência que possuem na prestação direta dos serviços aos beneficiários do programa.

Destarte, a inclusão desses profissionais da linha de frente no planejamento da política é imprescindível, porque:

um dos riscos da não inclusão destes atores na discussão sobre o Programa, bem como no acesso aos recursos e nas decisões sobre as estratégias e ações, é gerar desinteresse e resistência com relação ao Programa entre os atores que trabalham na prestação direta de serviços e, assim, elevar os custos de cooperação entre órgãos e setores (SANTOS, 2011, p. 144).

Assim, é necessário que haja o envolvimento desses agentes, criando canais de comunicação e participação em conjunto com os gestores, ou seja, incluindo-os em reuniões, conselhos, conferências, para o compartilhamento das experiências e discussão sobre o programa, resultando na horizontalização da gestão e maior integração (SANTOS, 2011, p. 144).

Por isso, SANTOS (2011), após analisar o programa no Município de Guarulhos, sintetiza os principais problemas enfrentados para a intersetorialidade:

(1) a centralização decisória e de processos; (2) a restrição no acesso às informações dos beneficiários do Programa; (3) os problemas estruturais na prestação dos serviços setoriais; (4) a fragilidade no acompanhamento dos beneficiários em descumprimento com as condicionalidades do PBF; (5) a falta de conhecimento, por parte dos burocratas do nível de rua sobre os serviços prestados em outros setores; (6) a disputa pela coordenação do programa e (7) a atuação da coordenação como sendo pouco integrativa e inclusiva (SANTOS, 2011, p. 104).

A centralização decisória prejudica a integração dos burocratas de nível de rua dos diferentes setores, decorrentes da ausência de canais de comunicação eficazes. Logo, a relação entre os setores no nível desses profissionais é restrita aos contatos da rotina da prestação dos serviços, enquanto entre os gestores as relações intersetoriais são relacionadas à prestação de contas sobre o acompanhamento das condicionalidades, à coordenação do fundo social e à resolução de problemas pontuais da implementação do programa (SANTOS, 2011, p. 104).

Aqui é importante frisar também a relevância do papel do coordenador da política, que muito pode contribuir para a conexão e integração entre os setores na implementação, bem como incentivará o trabalho articulado. No entanto, na prática do programa, como lembra SANTOS (2011), há um desencontro dessa formulação, vez que a coordenação se restringe à:

garantia do funcionamento das etapas básicas do PBF, isto é, o cadastramento e recadastramento das famílias com perfil CadÚnico e Bolsa família, a inserção dos dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades e o atendimento aos beneficiários em condição de descumprimento das condicionalidades (SANTOS, 2011, p. 108).

Ressaltamos também a necessidade de haver um sistema de compartilhamento de informações, para viabilizar o conhecimento das atividades desenvolvidas por todos os setores, pois, “para que a intersetorialidade ocorra de fato, é necessário que sejam abertos canais de comunicação e de circulação de informações” (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 93). Além disso, é imprescindível que haja a capacitação dos agentes para trabalhar com esse sistema e conseguir melhor desempenhar a integração interinstitucional, já que, no geral, todos profissionais são preparados para atuar dentro do seu próprio setor e ramo de especialização.

3.2.2. Gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias

O Decreto nº 5.209/2004, ao tratar das ações em que devem ser aplicados os recursos financeiros recebidos da União, melhor especifica as atribuições dos entes federativos, elencando as atividades que devem ser desempenhadas pelos diferentes setores governamentais na gestão e execução do programa, dentre as quais se destaca as dos incisos I, III e V do artigo 11-C do mencionado decreto:

I - gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar, à agenda de

saúde e a outras ações que venham a ser fixadas como condicionalidades do Programa Bolsa Família; [...] III - acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação; [...] V - articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social. (Grifos nossos).

Em síntese, as atribuições intersetoriais envolvem: i) a gestão das condicionalidades pelos beneficiários; ii) o acompanhamento das famílias vulneráveis; e iii) a ampliação do acesso aos serviços públicos. Portanto, uma das principais atividades que envolve a participação articulada dos setores da educação, saúde e assistência social no programa é a gestão das condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, da saúde e da frequência escolar (artigo 3º, Lei nº 10.836/2004).

Conforme o artigo 27 do Decreto nº 5.209/2004, as condicionalidades são contrapartidas que devem ser cumpridas para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Logo, a incumbência dos setores não é só fiscalizar e comunicar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias, para a manutenção da transferência da renda ou a aplicação das sanções, que culminam na suspensão do benefício e até na exclusão do programa. É preciso que haja também uma atuação ativa e promocional, como podemos concluir dos próprios verbos da redação dos incisos I e II do artigo 27 acima mencionados. Ou seja, deve-se estimular as famílias a exercerem seu direito de acesso às políticas públicas, promover a melhoria das condições de vida da população e, para tanto, identificar as vulnerabilidades sociais que afetam e impedem o acesso das famílias.

Portanto, para que o programa alcance seus objetivos, não basta que as esferas de governo apenas ofertem os serviços para que as famílias cumpram essas contrapartidas, como o parágrafo único do mesmo artigo 27 desse decreto dispõe, e simplesmente aguardem e acompanhem. A atuação estatal deve ir além, viabilizando e criando condições para a superação das dificuldades existentes para assim permitir o efetivo acesso das famílias aos direitos relacionados à educação, saúde e assistência social.

Nesse sentido, BRONZO (2016) aponta o desafio de viabilizar o alcance da equidade para as políticas sociais, especialmente a da educação:

[o] tema da articulação entre políticas com orientações, trajetórias, capacidades institucionais, contextos e recursos técnicos tão distintos não é algo simples. A combinação de políticas focalizadas e políticas de corte universal é carregada de tensões, que aparecem com clareza quando se trata do acompanhamento das condicionalidades em educação, por exemplo. O descumprimento de condicionalidades estabelecidas pelo Programa Bolsa Família exige, para seu equacionamento, a ação decisiva dos setores de educação e saúde, inclusive no âmbito da gestão municipal, que necessitam desenvolver estratégias para garantia da equidade entre a população atendida: tratar diferentemente os desiguais, para que as desigualdades sejam revertidas. Tal estratégia demanda a inserção de uma perspectiva seletiva em políticas de base universal, o que insere um problema complexo no âmbito das políticas de proteção social. (BRONZO, 2016, p. 106, grifos nossos).

Assim, destacamos a importância desse trabalho junto às famílias quando do descumprimento das condicionalidades, tendo em vista que a sua reiteração leva à aplicação de sanções que podem culminar no desligamento do programa. O trabalho tem que incluir a verificação dos motivos que ensejaram o descumprimento das condicionalidades e a realização conjunta de estratégias para a sua superação. Como SANTOS afirma:

[n]estes casos, o órgão responsável pela gestão do Programa empreende uma ação mais ativa e efetiva em direção a essas famílias, que pode ser tanto a realização e reuniões coletivas, como atendimento individualizado. O acompanhamento dessas famílias é apontado pelo próprio MDS como essencial para identificação da causa que leva ao descumprimento, assim como o encaminhamento dessas famílias para os serviços socioassistenciais e/ou programas complementares, visando à superação da situação de vulnerabilidade na qual a família possivelmente se encontra (SANTOS, 2011, p. 53).

É importante destacar que existem controvérsias acerca da pertinência da exigência do cumprimento das condicionalidades para o recebimento do benefício.

Inicialmente, aponta-se como pontos favoráveis a ampliação do acesso à educação e à saúde para a população de baixa renda, além do controle da existência de oportunidades de inserção social dos beneficiários e consequente fiscalização dos entes federativos em relação à oferta dos serviços relacionados às condicionalidades (MONNERAT *et al.*, 2007).

Em relação aos aspectos desfavoráveis, destaca-se a alegação da ausência de serviços sociais de qualidade, o que gera uma contradição entre a falta de garantia de acesso e o cumprimento das contrapartidas do programa (SANTOS, 2011). Ademais, há aqueles que acreditam que a adoção de sanções diante do descumprimento das condicionalidades se

aproxima mais de uma punição ao invés da garantia dos direitos e objetivos sociais do programa (SANTOS, 2011). Aqui também pode ser feito um paralelo com a teoria funcional do direito de BOBBIO (2007), já que o benefício pode ser considerado um prêmio (sanção positiva) para aqueles que cumprirem as condicionalidades, atingindo assim uma função promocional. Ou então, por ser considerado um direito de o cidadão ter o mínimo de condições econômicas para a sua subsistência, garantida pela transferência de renda, as sanções ao descumprimento das condicionalidades assumem um papel meramente repressivo.

Sobre esse caráter punitivo das sanções, JACCOUD entende que foi superado no decorrer da implementação do programa, isto porque as:

abordagens de controle e punição aos beneficiários foram minimizadas em prol da afirmação do direito de cada cidadão ao acesso àqueles serviços. Perante o direito à educação básica ou à atenção à saúde, o cancelamento do benefício do PBF das famílias que não cumprem as condicionalidades não configurava uma alternativa politicamente adequada. A luz dos princípios constitucionais, as dificuldades de acesso das famílias beneficiárias do PBF à educação e à saúde deveriam ser reconhecidas como um constrangimento diante de um direito social a ser garantido pelo Estado. Tal constrangimento estaria a exigir uma intervenção ativa do poder público, seja para garantir a presença da oferta, seja para superar as dificuldades que se antepunham ao usufruto da oferta por aquelas famílias (JACCOUD, 2016, p. 36, grifos nossos).

Assim, esse mesmo autor ressalta que “a gestão das condicionalidades deveria permitir tanto responsabilizar o poder público pelo atendimento quanto identificar dificuldades das famílias no acesso aos serviços e possibilitar que fossem solucionados” (JACCOUD, 2016, p. 27).

Portanto, concordamos com o posicionamento de que a exigência das condicionalidades é vantajosa e importante, desde que o acompanhamento do cumprimento pelas famílias seja realizado da forma acima descrita, ou seja, não uma atividade de mero controle e punição quando do descumprimento, mas que vise encontrar formas de enfrentar os eventuais impedimentos e facilitar o efetivo gozo dos direitos. Entendemos que assim a existência das condicionalidades contribuirá para o alcance dos objetivos do programa, ou seja, a superação da pobreza.

Por um lado, porque obriga os gestores a efetivamente disponibilizarem os direitos aqui garantidos. Por outro, porque, quando já acessíveis à população e não usufruídos, em grave prejuízo principalmente às crianças e adolescentes, a transferência de

renda estimulará o exercício dos direitos, imprescindíveis para a superação da pobreza e desigualdade.

Porém, reforçamos a necessidade de que a gestão das condicionalidades e o acompanhamento das famílias sejam realizados de forma intersetorial e articulada entre as áreas da assistência social, educação e saúde, tal qual previsto no Decreto nº 5.209/2004, nos mencionados incisos I e III do artigo 11-C. Pois, na prática, não é assim que ocorre. Isso porque a regulamentação normativa divide cada atividade de acompanhamento dentro das atribuições respectivas de cada setor, inexistindo previsão de efetiva articulação e apreciação conjunta das situações. Assim, não há a colaboração na elaboração de estratégias para superação das eventuais dificuldades que as famílias que estão em descumprimento possam estar enfrentando. No caso, a intersetorialidade corresponde apenas ao compartilhamento das informações sobre o cumprimento das condições respectivas de cada setor para a coordenação do programa, a fim de que sejam tomadas providências na manutenção do recebimento do benefício ou na aplicação das sanções.

Nesse sentido, JACCOUD (2016, p. 24) destaca que a construção institucional da intersetorialidade no PBF “foi conservadora ao resguardar as competências e atribuições setoriais, que praticamente não sofreram acréscimos ou alterações significativas”.

3.2.3. Acompanhamento da condicionalidade de frequência escolar

Em relação à condicionalidade de frequência escolar, da mesma forma que concluimos no capítulo anterior, a disponibilização da vaga para matrícula e o acompanhamento do comparecimento do aluno às aulas não são suficientes – devendo o Estado atuar para estimular a frequência, identificando e contribuindo para a superação das vulnerabilidades sociais que a impedem.

Assim, verificaremos agora se a regulamentação constante da portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004 contribui para a implementação da intersetorialidade e o alcance dos mencionados objetivos.

De acordo com o artigo 2º da mencionada portaria, a frequência escolar será apurada mensalmente pelos estabelecimentos de ensino, para que seja alcançado o índice mínimo de 85% da carga horária mensal. Na hipótese de descumprimento a esta percentual, conforme o parágrafo 3º deste mesmo artigo, o dirigente do estabelecimento deverá comunicar aos pais ou responsáveis pelo aluno, para que haja o restabelecimento da frequência mínima e, se for o caso, contatar o Conselho Tutelar para as medidas cabíveis.

Dessa forma, não há a previsão de atuação intersetorial para a busca do aluno e nem para a investigação das causas que levaram ao descumprimento, pois prevê apenas que o dirigente comunique os pais e o Conselho Tutelar, se for o caso.

A mencionada portaria, em seu artigo 4º, também define que os dirigentes dos estabelecimentos de ensino em que haja alunos beneficiários do programa devem: i) disponibilizar ao gestor municipal os dados atualizados dos alunos; ii) encaminhar a frequência escolar dentro do prazo; iii) comunicar ao Conselho Tutelar os casos do artigo 56 do ECA⁴²; e iv) “informar, quando for o caso, as justificativas apresentadas pelo responsável do aluno para frequência inferior a 85% da carga horária mensal ao gestor municipal” (artigo 4º, inciso V).

Destarte, mais uma vez, a atribuição do gestor não pressupõe nenhuma articulação com outros setores, mas simplesmente a comunicação ao Conselho Tutelar, perdendo aqui a normativa a oportunidade de especificar quais seriam os recursos escolares, conforme já criticamos no capítulo anterior quando mencionamos o artigo 56, ECA. Além disso, também não avança na previsão da necessidade de investigação das causas da evasão e busca ativa dos alunos, prevendo apenas o encaminhamento das justificativas apresentadas pelos pais, se o caso.

Já o artigo 6º da portaria prevê que é atribuição do gestor municipal do sistema de frequência escolar integrar a coordenação municipal do PBF, juntamente com os demais setores. O parágrafo único desse mesmo artigo estabelece que:

o gestor poderá propor ao Poder Público Municipal o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não-governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Assim, esse artigo contém a primeira previsão de uma atividade intersetorial propriamente dita, ou seja, participar de um conselho intersetorial.

Sobre as atribuições do gestor estadual, observa-se que o artigo 8º disciplina, além da participação na coordenação estadual do programa, o dever de divulgar aos Municípios as “normas sobre o acompanhamento das famílias pelo setor público de educação, em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais do Ministério da Educação” (inciso V), além de “apoiar a implementação de ações de educação e de promoção

⁴² Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: I - maus-tratos envolvendo seus alunos; II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III - elevados níveis de repetência.

social em âmbito municipal” (inciso VI). Por fim, também estabelece no seu parágrafo único sobre o estabelecimento das parcerias para atividades emancipatórias e de inclusão social.

No que tange à competência do então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, o artigo 10 determina que deverá “realizar a articulação intersetorial, promover o apoio institucional e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família” (inciso I) e “proceder a repercussão do descumprimento da condicionalidade do Programa Bolsa Família, no que se refere à frequência escolar, a partir das informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação” (inciso V). Ou seja, é dever do MEC tomar as providências referentes às sanções para as hipóteses de descumprimento. Dessa forma, não há incumbência de tentar reverter a situação de descumprimento. Isto porque, em tese, esta deveria ser função dos respectivos sistemas de ensino respectivos. Mas, como já vimos, não há regulamentação nesse sentido, a não ser a obrigação de comunicação às famílias e ao Conselho Tutelar, além do encaminhamento das justificativas apresentadas pelos próprios pais, quando for o caso.

Assim, observa-se que, especialmente em relação à educação, não há uma efetiva determinação da forma que atuará intersetorialmente, restringindo-se as atividades ao controle da frequência e encaminhamento ao Conselho Tutelar. Há apenas a previsão de participação em conselho e comitê intersetorial, composto por integrantes do alto escalão.

Destaca-se que a ausência de melhor definição normativa prejudica a implementação do programa na prática, tendo em vista dar margem a dúvidas quanto à natureza e responsabilidade do acompanhamento das condicionalidades, conforme exemplifica BRONZO (2016, p. 117), ao abordar sobre a implementação do programa no Município de Belo Horizonte:

[a] questão da atribuição do acompanhamento das condicionalidades é um ponto ainda sob tensão quando a implementação local é analisada. A experiência de Belo Horizonte mostra divergências quanto ao sentido do acompanhamento dessas condicionalidades: é uma questão educacional, estrita ao universo escolar, ou refere-se a uma condição de vulnerabilidade? Deve ser feita por equipes de educação ou de assistência social? Também ao nível central, há dificuldades de obtenção de um consenso entre os setores envolvidos (gestores da área de assistência social, educação e transferência de renda) em relação aos objetivos e ao próprio significado do acompanhamento da frequência escolar e tem sido necessário muito trabalho para avançar nessa compreensão e para superar a compartimentalização.

De qualquer forma, ainda que a regulamentação não seja suficiente, observa-se que resta bem clara qual a natureza do acompanhamento das condicionalidades, tendo em

vista, conforme o Decreto nº 5.209/2004, a emancipação das famílias e superação da pobreza estejam incluídas nos objetivos do programa (artigo 4º), bem como visar ao estímulo do exercício dos direitos, melhoria das condições de vida e identificação das vulnerabilidades sociais que afetam o acesso das famílias aos serviços públicos, por meio das condicionalidades (artigo 27).

Conforme deixamos claro no capítulo anterior, a atuação da educação é imprescindível nesse processo, considerando que as situações de vulnerabilidade social podem prejudicar a aprendizagem, frequência escolar e o bom aproveitamento dos alunos, sendo dever dos educadores elaborar estratégias para superação das dificuldades existentes, ainda que em conjunto com as outras políticas de atendimento às crianças e adolescentes, por meio da atuação intersetorial.

Assim, BRONZO (2016, p. 118), ao tratar das dificuldades de atuação da educação na implementação do programa no Município de Belo Horizonte, menciona que:

uma estratégia da gestão do Bolsa Família para minimizar essas dificuldades foi estreitar o relacionamento com as escolas, buscando conscientizá-las da importância desse monitoramento para revelar situações de risco social vividas pelas famílias, o que poderia estimular reações que as ajudem a superar situações de vulnerabilidade e, conseqüentemente, reduzir o índice de infrequência (BRONZO, 2016, p. 118).

Portanto, a fim de melhor institucionalizar a política do PBF e evitar omissão na atuação, tal qual já concluímos em relação à política pública para garantia da permanência escolar em geral, é importante na regulamentação estar clara a necessidade de busca ativa, apuração e identificação dos motivos que ensejaram a infrequência escolar, com conseqüente tomada de providências para o resgate do aluno, em conjunto com os demais setores, quando extrapolar as atribuições que podem ser adotadas exclusivamente pela escola. Ou seja, um acompanhamento efetivo e integral dos alunos e das famílias, como pretende o programa.

3.2.4. Resultados positivos do programa

Por fim, a despeito das dificuldades e críticas apresentadas, observa-se que o programa já é implementado há bastante tempo e tem apresentado bons resultados, especialmente em relação ao direito à educação.

SANTOS (2011, p. 73) aponta que:

as melhorias relacionadas ao Programa não se restringem à cobertura ou aos aumentos no valor dos benefícios realizados desde 2004, eles refletem

os avanços dessas famílias com a elevação do poder de compra, aumento do nível de escolaridade e assim maiores oportunidades de emprego e renda para as famílias, diminuição do trabalho infantil, redução da mortalidade infantil e do número de crianças desnutridas, cobertura quase total de imunização da população, entre outros ganhos alcançados (SANTOS, 2011, p. 73).

Além disso, a frequência escolar de um número significativo de estudantes das famílias beneficiárias passou a ser acompanhada. Isso já deveria estar sendo feito em relação a todos alunos, mas, diante da omissão de muitas unidades escolares, o programa ao menos estimula o acompanhamento da frequência dos alunos que estão em situação de vulnerabilidade econômica, que são os das famílias beneficiárias.

Ademais, destaca-se um importante resultado, trazido por JACCOUD (2016):

[e]m termos de enfrentamento das situações sociais, além do estímulo à permanência na escola, a visibilidade dada pelas condicionalidades à trajetória das crianças de famílias pobres beneficiárias do PBF foi, muito provavelmente, fator da melhoria observada no período. Comparando a trajetória escolar de beneficiários e não beneficiários do PBF, Cireno, Viana e Alves (2014) observam menor taxa de abandono entre os beneficiários, seja no ensino médio ou no fundamental, em todas as regiões do país. Os resultados de aprovação escolar também são analisados, observando-se, para o ensino médio, uma taxa de aprovação superior para os beneficiários do PBF em relação aos não beneficiários do PBF (JACCOUD, 2016, p. 27-28).

Destaca-se também que esse maior acompanhamento escolar reflete na redução da evasão escolar, tendo em vista que:

a taxa de abandono dos beneficiários do PBF é de 2,8% e de 3,2% para os não beneficiários, no ensino fundamental ao passo que, para o ensino médio, as taxas de abandono são de 3,8% para os alunos integrantes do PBF e de 7,3% para os demais estudantes (LOFRANO *et al.*, 2016, p. 156).

Assim, diante do quadro de precariedade no acompanhamento e tomada de providências eficazes em relação à frequência escolar dos alunos em geral, o acompanhamento realizado, por meio do PBF, mesmo que possa ser aprimorado, confirma que a implementação de uma boa política pública a todos alunos tem grande potencial de produzir resultados significativos para o alcance da permanência escolar.

Isto porque ainda existem dificuldades relacionadas ao efetivo alcance da igualdade da educação, diante da exclusão escolar que atinge os alunos mais vulneráveis, como pudemos discorrer no capítulo anterior, que é justamente o público do PBF.

Há desafios importante para enfrentar, e eles podem ser sintetizados no objetivo de assegurar a igualdade de chances e de resultados entre os alunos nas escolas brasileiras. O estudo de Neto *et al* (2013) sobre a

infraestrutura escolar mostra que as escolas de maioria de crianças do PBF têm condições mais precárias que as demais. As trajetórias escolares mais curtas e a naturalização do fracasso escolar ainda são uma realidade para crianças mais pobres. Mais grave, a naturalização do fracasso escolar se transforma, ela própria, em uma das causas desse fracasso (BARBOSA, 2005). E desafio parece ser, assim, o de ampliar e aprofundar o debate sobre o enfrentamento da desigualdade, consolidando esse objetivo como pauta estratégica na agenda das políticas públicas. O PBF, por exemplo, vem ultrapassando o campo das condicionalidades e avançando no da equidade, promovendo ações para as escolas com predominância de crianças do PBF (JACCOUD, 2016, p. 28).

Destarte, os bons resultados do PBF só demonstram a importância da sua manutenção e aprimoramento, sendo que sua extinção pode configurar grande retrocesso no que tange às conquistas sociais alcançadas. Pois, conforme destacamos, o objetivo da política vai além do que a mera transferência de renda, mas envolve a superação da situação da pobreza e desigualdade, por meio da efetiva garantia dos direitos, dentre eles o direito à educação.

Ademais, a atuação intersetorial se mostrou imprescindível para o cumprimento de seus objetivos, especialmente na gestão das condicionalidades relacionadas à frequência escolar e da área de saúde. Mas, para tanto, pelos estudos analisados, concluímos que a intensidade de articulação deve ser aumentada, a começar por uma melhor regulamentação normativa acerca das atribuições dos setores envolvidos, especialmente da educação – a fim de que o acompanhamento da família não se restrinja a mero controle feito por cada pasta, mas com conjugação de esforços na elaboração de estratégias que contribuam na superação das dificuldades ao pleno exercício dos direitos.

3.3. A experiência da intersetorialidade nos serviços de execução das medidas socioeducativas em meio aberto

Um outro exemplo de política pública intersetorial é a execução das medidas socioeducativas dos adolescentes autores de ato infracional.

Considerando que a esses adolescentes também é garantida constitucionalmente a proteção integral, bem como a multiplicidade de fatores que criam risco à prática infracional, para o alcance dos objetivos da medida socioeducativa, é imprescindível a articulação entre todos os setores envolvidos na garantia dos seus direitos.

Como a proteção integral apenas se efetiva com a ação complementar das diversas políticas públicas, a intervenção socioeducativa deve contar com um conjunto articulado de ações das políticas setoriais responsáveis na

oferta de serviços que leve em consideração a especificidade do público do atendimento socioeducativo (MDS, 2016, p. 44).

Assim, a importância de estudarmos a implementação dessa política pública é, além do fato de ser intersetorial, também envolver especificamente o setor da educação para a garantia da permanência escolar desses jovens, uma vez que, como visto no capítulo anterior, a quantidade de adolescentes fora da escola envolvidos com a prática infracional é superior à média nacional. Portanto, para resgatar o adolescente da trajetória que levou à atuação criminal, é preciso buscar a máxima qualidade das políticas de atendimento socioeducativo, com o envolvimento de diferentes pastas governamentais.

Nos termos do artigo 112 do ECA, verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar diversas medidas socioeducativas, as quais podem ser de meio fechado, que são a internação e semiliberdade, em que o adolescente terá sua liberdade diretamente restringida, e de meio aberto, como a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida. A aplicação das medidas em meio aberto deve ter preferência em detrimento das medidas de meio fechado, nos termos do artigo 121 do ECA.⁴³

A prática infracional é reflexo de diversos fatores antecedentes de violação ou ausência de prioridade na garantia de direitos dos adolescentes. Assim, na execução da medida socioeducativa, o Estado tem a oportunidade não só de responsabilizar o adolescente, mas, principalmente, de fazer cessar as violações por ele sofridas, permitindo o exercício de todos os direitos. Portanto:

o referido sistema possui natureza sociopedagógica – vinculada à garantia de direitos fundamentais e à formação da cidadania -, a qual considera a situação peculiar de desenvolvimento, intrínseca à adolescência. Os eixos norteadores das medidas socioeducativas, portanto, são: defesa social e intervenção educativa (NAT/MPSP, 2018, p. 10).

Na execução das medidas em meio aberto, existe um desafio maior para a área da educação, já que, em liberdade: o adolescente continuará inserido no mesmo contexto que ensejou o afastamento escolar e a prática infracional. Isso porque, durante o cumprimento da medida de internação, o adolescente por ter sua liberdade restringida dentro da unidade de atendimento compulsoriamente participará das atividades pedagógicas que são ali dentro realizadas. Assim, analisaremos a participação da educação durante a execução da liberdade assistida, tendo em vista que os adolescentes frequentam as unidades de ensino regular fora

⁴³ O artigo 121 do ECA prevê que a medida de internação (meio fechado) deve ser aplicada somente em caráter de excepcionalidade e brevidade, tendo em vista a prevalência do socioeducação em detrimento do caráter retributivo da medida.

da instituição do sistema socioeducativo, esforços são necessários para a garantia da sua permanência.

Frise-se que a efetiva participação de todos os setores na implementação das medidas é muito importante, reforçando-se, contudo, a imprescindibilidade da área da educação, pois a integração social do adolescente só será viável com o alcance dos objetivos da educação previstos no artigo 205 da CF, viabilizando condições de rompimento com a prática infracional.

Uma das características da socioeducação, diferentemente da pena dos adultos, é a preponderância do caráter pedagógico da medida em detrimento do caráter retributivo. Logo:

trabalhar na indicação de programas socioeducativos em meio aberto indica a prevalência do caráter educativo sobre o punitivo, reafirmando a aposta na capacidade de incorporação dos valores éticos-sociais pelo adolescente em conflito com a lei tratando-o como alguém que pode transformar-se, capaz de aprender e se modificar (MASSELLA, 2014, p. 51).

Focaremos a análise na intersetorialidade da medida de liberdade assistida, apreciando brevemente seus fundamentos normativos, inclusive, no que tange aos previstos no Município de São Paulo, para melhor exemplificar, tendo em vista que a execução direta da política é de competência municipal. Na sequência, analisaremos o funcionamento efetivo do programa nesse Município, por meio da pesquisa realizada pelo Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do MPSP – NAT/MPSP, referente ao panorama geral dos serviços de medidas socioeducativas de meio aberto do Município de São Paulo.

3.3.1. Base normativa

No ECA, a previsão da política de execução das medidas socioeducativas em meio aberto está nos artigos 117 (prestação de serviços à comunidade) e 118 a 119 (liberdade assistida). Tais dispositivos restringiram-se a conceitos mais genéricos, não trazendo informações a respeito da forma em que se daria a execução, organização e divisão de responsabilidade entre os entes públicos.

Nesse contexto, é criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE que, antes de ser instituído pela Lei nº 12.594/2012 (Lei do SINASE), já havia sido aprovado pela Resolução nº 119/2006 do CONANDA, promovendo um avanço na distribuição das competências entre os entes federativos e no estabelecimento de diretrizes

de implementação dos programas relativos à execução das medidas socioeducativas.

O artigo 7º da Lei 12.594/2012 prevê a necessidade de elaboração dos planos de atendimento socioeducativo, em âmbito nacional, estaduais e municipais, respectivamente. Os planos têm o papel de realizar o planejamento da política pública para os próximos anos, devendo conter as diretrizes, objetivos, metas, prioridades, formas de financiamento e de gestão.

Um aspecto importante, no que tange à institucionalização da intersetorialidade dessa política pública, está no artigo 8º da Lei do SINASE, que dispõe expressamente que:

os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Ademais, no parágrafo único do mencionado artigo está previsto que os poderes legislativos respectivos, por meio das suas comissões temáticas, acompanharão a execução dos planos de atendimento socioeducativos dos entes federados.

Assim, destaca-se que não há apenas a previsão genérica sobre a intersetorialidade da política, mas há a obrigação dos entes federativos a regulamentarem e planejarem a forma de implementação da intersetorialidade.

A importância da elaboração de um plano socioeducativo municipal é decorrente do fato de que, no que tange às medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, a criação e manutenção dos programas passou a ser de competência dos Municípios (artigo 5º, inciso III, da Lei nº 12.594/2012). Essa atribuição permite que os adolescentes sejam atendidos dentro de sua realidade local, para facilitar as articulações necessárias entre todas as áreas envolvidas na garantia dos direitos.

Como estratégia política, ao invés de ser efetivamente criado um novo sistema, antes mesmo da entrada em vigor da Lei do SINASE, houve a opção de se aproveitar da estrutura e capilaridade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para os entes municipais que preferissem a prestação direta do serviço, conforme Resolução 109/2009 do Conselho Nacional da Assistência Social. Dessa forma, o programa de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto foi incluído na proteção especial de média complexidade a ser executado no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, com a possibilidade, inclusive, de

financiamento pelo à época MDS,⁴⁴ nos termos da Portaria nº 843/2010 desse órgão.

Para auxiliar na organização das políticas pelos Municípios, o então MDS editou o *Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto* (2016), cujo objetivo é contribuir com os gestores e técnicos do SUAS para a qualificação do atendimento e fortalecimento da relação com as demais políticas setoriais. Esse caderno contém orientações bastante relevantes, especialmente no que tange à implementação da intersetorialidade da política.

No Município de São Paulo, a Portaria nº 46/2010 da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento – SMADS estabeleceu a tipificação da rede socioassistencial e a regulação da parceria operada pelos convênios para a execução dos serviços de medida socioeducativas em meio aberto, prestados por organizações sem fins lucrativos, em conjunto com a política de Assistência Social e o CREAS⁴⁵. Além disso, em cumprimento ao disposto nos artigos 7º e 8º da Lei do SINASE, foi elaborado o Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo (2015-2025), pela Prefeitura de São Paulo, prevendo ações para articulação entre os setores que realizam o atendimento dos adolescentes atendidos.

3.3.2. A medida socioeducativa de liberdade assistida

A medida de liberdade assistida consiste no acompanhamento, auxílio e orientação do adolescente, pelo período mínimo de seis meses. Para tanto, o programa estipulará um orientador para o adolescente que, além de acompanhar as atividades diárias do jovem, investigará o que ensejou o envolvimento infracional e, assim, proporcionará o processo de conscientização da inadequação da conduta infracional, com superação das violações de direito por ele sofridas, por meio da elaboração de um plano individual com o adolescente e sua família. Nos termos do artigo 119 do ECA:

incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros: I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social; II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula; III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; IV - apresentar relatório do caso.

⁴⁴ O referido órgão foi extinto com a edição da Lei nº 13.844/2019. As funções do antigo MDS foram atribuídas ao recém-criado Ministério da Cidadania.

⁴⁵ Modalidade de convênio prevista no Decreto nº 6.308 e nas Resoluções CNAS nº 109/2009 e nº 27/2011.

Dessa forma, o programa de liberdade assistida:

estabelece aos adolescentes condições à sua conduta, direcionando atividades ideais, estimulando o convívio familiar, estruturando sua vida escolar e profissional e proporciona elementos para inserção do adolescente na própria sociedade (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, p. 34).

CURY, GARRIDO e MARÇURA (1991, p. 11) explicitam o funcionamento e os objetivos da referida medida:

A intervenção educativa desta medida manifesta-se no acompanhamento sistemático e personalizado do adolescente e de sua família, e busca garantir os aspectos de proteção, inserção comunitária, resgate e manutenção de vínculos familiares, frequência escolar e inserção no mercado de trabalho e/ou cursos profissionalizantes e formativos. A liberdade assistida, porquanto se desenvolve direcionada a interferir na realidade familiar e social do adolescente, tencionando resgatar, mediante apoio técnico, as suas potencialidades, com o acompanhamento, auxílio e orientação, a promoção social do adolescente e de sua família, bem como a inserção no sistema educacional e no mercado de trabalho, destaca-se no estabelecimento de projeto de vida capaz de produzir ruptura com a prática de delitos, reforçados que restarão os vínculos do adolescente, seu grupo de convivência e a comunidade, como verdadeira fórmula de prevenção de criminalidade, mediante a efetiva distribuição do trabalho, da educação, da cultura, da saúde, vale dizer, com a participação de todos nos benefícios produzidos pela sociedade. Note-se que, do ponto de vista socioeducativo, esta modalidade assume a característica de se constituir em uma alternativa para que o adolescente encontre no próprio meio social, no convívio com o alter que necessita de solidariedade, o caminho pedagógico de reconhecimento de sua conduta indevida e a convicção de próprio valor como ser humano.

Nesse sentido, o caderno de orientações da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo reforça também que o objetivo principal da Medida Socioeducativa é que os adolescentes:

desenvolvam a capacidade de tomar decisões fundamentadas, com critérios para avaliar situações relacionadas ao interesse próprio e ao bem-comum. Que aprendam com a experiência acumulada - individual e socialmente - potencializando suas competências pessoal, relacional e cognitiva (SEDS, 2012, p. 48).

Infelizmente, na prática, em muitos Municípios, ainda não há o alcance esperado com a execução da medida socioeducativa de liberdade assistida, restringindo-se a um cumprimento meramente formal, com metas genéricas, ausência de adesão dos jovens, falta de compromisso com os prazos legais, ausência de equipe técnica suficiente, e,

principalmente, inexistência de atuação intersetorial, sem a real integração de todos os serviços, como iremos tratar mais adiante.

Aliás, muitos juízes preferem aplicar medidas em meio fechado, sob o pretexto da ineficácia das medidas em meio aberto. Por isso que, conforme a pesquisa realizada pelo NAT/MPSP, em 2018, constatou-se que 22% da capacidade total de atendimento dos serviços de execução do meio aberto da capital do Estado de São Paulo não é utilizada, levando os pesquisadores a fazerem um paralelo entre a diminuição da aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto e o aumento da aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado, conforme dados do Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a lei do CNJ (NAT/MPSP, 2018, p. 19). Mas isto só demonstra ainda uma predominância do viés punitivo das medidas socioeducativas e não do seu caráter socioeducativo, razão pela qual muitos adolescentes consideram que a execução da medida se restringe a “assinar a LA”⁴⁶ ou cumprir as condições determinadas pelo juiz (NAT/MPSP, 2018).

Dessa forma, é imprescindível o alinhamento da atuação de todos envolvidos na execução da medida, a fim de que sejam cumpridos os seus reais objetivos no alcance da socioeducação do jovem, os quais são:

1. Realizar acompanhamento social ao adolescente durante o cumprimento da medida, bem como sua inserção em outros serviços e programas socioassistenciais e de outras políticas públicas setoriais;
2. Criar condições que visem à ruptura com a prática do ato infracional;
3. Estabelecer contratos e normas com o adolescente a partir das possibilidades e limites de trabalho que regem o cumprimento da medida;
4. Contribuir para a construção da autoconfiança e da autonomia dos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas;
5. Possibilitar acessos e oportunidades para ampliação do universo informacional e cultural e o desenvolvimento de habilidades e competências;
6. Fortalecer a convivência familiar e comunitária. (MDS, 2009, p. 34).

3.3.3. Intersetorialidade da execução da medida socioeducativa

Ressalta-se que, como já foi mencionado, para o cumprimento do princípio constitucional da proteção integral do adolescente, o desenho jurídico institucional da execução da medida de liberdade assistida pressupõe a atuação integrada e articulada de diversos serviços e programas estatais de diferentes áreas que atendem diretamente os

⁴⁶ Em virtude de o jovem em cumprimento da liberdade assistida ter que comparecer nos encontros com o orientador e assinar a sua presença, até fazendo uma referência à assinatura do livramento condicional na vara das execuções criminais (e de outros benefícios condicionais dos adultos).

adolescentes, como saúde, educação, trabalho e renda, dentre outros, conferindo um caráter intersetorial à política pública aqui apreciada.

É imprescindível esta atuação conjunta, para a superação das vulnerabilidades, tanto do adolescente quanto de sua família, que colaboraram para a ocorrência da prática infracional. Esse também é o entendimento do CNE que, no Parecer nº 8/2015, dispõe que “a garantia do acesso aos serviços e a ação integrada entre as políticas setoriais são imprescindíveis para a concretização dos objetivos das medidas socioeducativas e para a ampliação da proteção social ao adolescente e sua família”.

A política intersetorial tem como objetivo a abordagem integral do problema do envolvimento infracional do adolescente, tendo em vista a sua multiplicidade de causas. Dessa forma, não basta que cada área governamental cumpra as suas atribuições, respectivamente, mas que haja um trabalho conjunto em prol do objetivo da transformação social para a ressocialização do jovem. Nos termos do *Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto* do então MDS:

o processo de responsabilização aliado à proteção social, permitirá o comprometimento do adolescente com a sua escolarização, com a sua saúde, com o estabelecimento de novos vínculos comunitários e a adesão às oportunidades ofertadas a ele de profissionalização, de inserção no mercado de trabalho e de acesso a bens e equipamentos culturais. Decorre, daí, a importância da intersetorialidade para o atendimento socioeducativo, à medida que a responsabilização se efetiva também por meio do trabalho em rede (MDS, 2016, p. 52).

Nesse sentido, o estudo realizado pelo NAT/MPSP (2018) destaca:

que as políticas públicas devem ser concebidas como entrelaçadas e não, isoladas. [...] Portanto, é fundamental que os profissionais dos SMSE-MAs⁴⁷ de outros serviços articulem-se, dado que os indivíduos não são fragmentados em setores, mas carecem de atendimentos às suas demandas, sob a ótica da intersetorialidade (NAT/MPSP, 2018, p. 86).

A intersetorialidade deve ocorrer no atendimento, no acompanhamento do cumprimento da medida socioeducativa e após a sua extinção, tendo em vista que os serviços articulados continuarão atendendo aos adolescentes na garantia dos respectivos direitos, como saúde, educação e assistência social. Portanto, para que a medida socioeducativa possa atingir seus objetivos e viabilizar a reinserção social dos adolescentes, é imprescindível que a implementação do programa envolva não apenas um serviço isolado, mas as diversas políticas públicas setoriais (NAT/MPSP, 2018, p. 85).

⁴⁷ SMSE-MA é sigla para Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

Ainda que pela tipificação nacional a prestação direta do serviço esteja sob a responsabilidade da pasta da assistência social, a intersectorialidade não será realizada apenas pelo órgão gestor dessa área, devendo haver o efetivo envolvimento dos gestores de todas as pastas. Na realidade, o serviço executor das medidas socioeducativas terá a função de acionar a rede intersectorial de atendimento, porém, “é indispensável que as políticas públicas de atendimento e de medidas de proteção sejam complementares na elaboração de estratégias de intervenção e efetivas, em suas ações” (NAT/MPSP, 2018, p. 28).

Assim, a articulação entre todos os setores deverá ser prevista no plano de atendimento socioeducativo pelo Município (artigo 5º, inciso II, Lei do SINASE), com a criação de instrumentos para sua concretização como a formação de uma comissão intersectorial e a regulamentação de ações e fluxos conjuntos, a serem executados por todos os serviços do sistema socioeducativo.

No caso do Município de São Paulo, o já mencionado Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo Municipal (2016) pretende instrumentalizar a intersectorialidade entre as diversas políticas atuantes na socioeducação, e, assim, conceitua as ações intersectoriais para a execução das medidas socioeducativas como uma “nova forma de trabalhar, gerar e implementar políticas públicas, maximizando a efetividade das ações sociais e, ao mesmo tempo, como um instrumento estratégico de competências, relações e prática social compartilhada, na busca de resultados integrados” (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016, p. 87). Nas diretrizes do referido plano, constam:

institucionalização e integração das ações intersectoriais para a garantia do acesso e permanência no atendimento de saúde, educação, profissionalização, atividades esportivas, assistência social, de lazer e cultura; [...] articulação e integração das ações das políticas setoriais para ampliar a efetividade dos programas e serviços; [...] promover a proteção e o desenvolvimento integral dos adolescentes por meio da intersectorialidade, como nova forma de intervenção e gestão pública no Sistema Socioeducativo (2016, p. 26).

O plano prevê, dentre as ações estratégicas a serem priorizadas, a instituição e manutenção de uma Comissão Interinstitucional, bem como comissões gestoras regionais, as quais serão responsáveis pelo compromisso, integração e articulação intersectorial. Além disso, estabelece como exigência de gestão a elaboração de um mapeamento dos fluxos e rotina de trabalho entre os atores, ou seja, um desenho dos processos a serem desencadeados por todos envolvidos (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016, p 81).

A Comissão intersectorial, intitulada de Comissão de Gestão Integrada – CGI pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (2012), é que fará a

consolidação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e construirá a rede que viabilizará a articulação das políticas socioeducativas. Assim, na sua organização, deve ser garantida a horizontalidade e o empoderamento dos profissionais envolvidos.

O município optará pela forma jurídica mais adequada para constituição desta Comissão podendo ser um Decreto Municipal, sob a responsabilidade do prefeito, ou Resolução Conjunta do CMDCAe CMAS ou do órgão gestor da Assistência Social. [...] Deve considerar em sua composição a representação das principais secretarias municipais (SINASE: art. 8): Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho, Esporte e Lazer, Cultura, Inclusão Social e Cidadania, Transportes, Guarda Civil, entre outras, bem como a representação de outros órgãos do âmbito do Estado e da sociedade civil que contribuam com os objetivos do SINASE (SEDS, 2012, p. 20).

Destarte, o papel dessa comissão é essencial, por fazer parte dela integrantes de todos os setores, que criarão os fluxos para a articulação intersetorial e acompanharão a sua implementação. Inclusive, nos Municípios de pequeno porte, sem condições materiais e financeiras suficientes, o caderno de orientações da Secretaria de Desenvolvimento Social aconselha que esta comissão contribua no cumprimento das atribuições da equipe interdisciplinar do serviço de atendimento socioeducativo (SEDS, 2012, p. 21).

Verifica-se que as normas supra apreciadas demonstram a imprescindibilidade da intersetorialidade. Contudo, na prática, encara-se um quadro diferente do que fora desenhado, inviabilizando a efetividade da política pública.

Em primeiro estudo realizado em 2015 pelo NAT/MPSP, foram identificadas as principais problemáticas envolvendo a efetividade das medidas socioeducativas em meio aberto na capital:

[p]recariedade da articulação com a rede de atendimento das áreas de Assistência Social; Educação; Esporte, Cultura e Lazer; Segurança Pública; e Trabalho e Renda [...]; - Embora todos os SMSE-MAS estejam subordinados à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, a atuação é heterogênea, logo, cada serviço priorizava determinados aspectos no desenvolvimento do trabalho e desenvolvia soluções individuais para problemas comuns; - Ausência de programa de formação profissional sistematizado; [...] Estigmatização sofrida pelos adolescentes em cumprimento de MSE-MAs (NAT/MPSP, 2018, p. 12).

Por fim, o mencionado estudo conclui que:

os entraves para a efetivação da articulação intersetorial, a ausência de programa de formação profissional adequado, a escassez de UAs, e a estigmatização direcionada aos adolescentes dificultavam e, até mesmo, impossibilitavam outras formas de inserção social e familiar para os jovens que, em algum momento da vida, cometeram atos infracionais (NAT/MPSP, 2018, p. 12).

Portanto, observa-se que a intersectorialidade na ocasião já foi apresentada como uma das principais dificuldades para a implementação da política de atendimento socioeducativo.

Anos depois, em 2018, o mesmo núcleo técnico realizou o estudo *Panorama Geral dos Serviços de Medidas Socioeducativas de Meio Aberto no Município de São Paulo* (2018), para aprofundar as conclusões anteriores, apreciando o funcionamento efetivo do programa no referido Município e suas principais dificuldades. Dessa forma, foi feita pesquisa junto aos 61 (sessenta e um) programas de medidas socioeducativas em meio aberto do Município de São Paulo, sendo entrevistados na ocasião 164 (cento e sessenta e quatro) adolescentes, 65 (sessenta e cinco) técnicos e 61 (sessenta e um) gerentes.

Durante a pesquisa, os técnicos e gerentes dos serviços das medidas socioeducativas foram questionados sobre as principais dificuldades do trabalho desenvolvido. Após análise das respostas apresentadas, concluiu-se no estudo que a articulação intersectorial é ainda considerada a principal dificuldade enfrentada, pois constou do maior número das respostas dos profissionais entrevistados (69,74% dos técnicos e 71,22% dos gerentes) (NAT/MPSP, 2018, p. 53).

A segunda maior dificuldade apresentada foi a dinâmica e estrutura dos serviços de medida socioeducativas de meio aberto, subdividindo-se as respostas em: insuficiência do número de técnicos frente à demanda; baixa remuneração, desmotivação e rotatividade dos técnicos; Insuficiência ou inadequação de recursos; falta de formação e capacitação; distância entre as instalações dos serviços e os territórios de moradia dos adolescentes (NAT/MPSP, 2018, p. 54).

Ressalta-se que um dos motivos para que a intersectorialidade seja ainda uma das maiores dificuldades na execução das medidas socioeducativas no Município de São Paulo pode ser o fato de que, mesmo restando determinado no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo desde 2015, apenas em novembro de 2019, por meio da Portaria nº 155/SMDHC/2019, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, é que foi criada a comissão gestora intersectorial do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo. De acordo com o seu artigo 2º, a referida comissão é composta por integrantes de todas as secretarias municipais, além de representantes dos demais órgãos do sistema de garantia de direitos, competindo a ela, dentre outras, as funções de:

I – mobilizar e articular as diversas secretarias e instituições do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo para a operacionalização; II – garantir intersectorialidade e integração nas ações das diversas políticas

setoriais no atendimento socioeducativo e pós-medida socioeducativa (art. 5º, incisos I e II, da Portaria n. 155/SMDHC/2019).

Logo, só a partir da formação da comissão então é viabilizada a complementação das diretrizes para que articulação intersetorial seja implementada, com a criação dos fluxos e protocolos necessários. Observa-se essa demora da criação da comissão não é característica apenas de São Paulo. No relatório da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS do MDS (2018), referente à pesquisa nacional realizada sobre a realidade do atendimento socioeducativo das medidas em meio aberto, apenas 16% do total de Municípios do país informou existir comissão intersetorial do SINASE em 2017. Ademais, 58% dos Municípios responderam ter elaborado o plano municipal de atendimento socioeducativo (MDS, 2018).

Assim, a concretização das ações intersetoriais necessárias em decorrência da incompletude institucional é ainda um objetivo a ser atingido pelos Municípios e pelas respectivas pastas governamentais que integram o sistema socioeducativo.

A prerrogativa de que nenhuma política ou instituição consegue responder sozinha pela proteção social, pela responsabilização e pela superação da conduta infracional, impõe uma mudança de paradigma às instituições corresponsáveis pelo atendimento socioeducativo, marcadas historicamente pela cultura do desenvolvimento de ações compartimentadas (MDS, 2016, p. 46).

Dessa forma, o MDS recorda que “as iniciativas de atuação conjunta das políticas setoriais que integram o SINASE ainda são incipientes, favorecendo, assim, à compartimentação das ações e à atuação paralela, às vezes até sobreposta” (MDS, 2016, p. 46).

3.3.4. Plano Individual de Atendimento

O Plano Individual de Atendimento – PIA é um documento relevante na execução da medida socioeducativa, tendo em vista irá prever, registrar e fazer a gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente (artigo 52, Lei nº 12.594/2012), devendo descrever:

I - os resultados da avaliação interdisciplinar; II - os objetivos declarados pelo adolescente; III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional; IV - atividades de integração e apoio à família; V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.

O PIA, portanto, é um verdadeiro:

plano de ação, em que o adolescente, sua família e o programa de atendimento, em conjunto, identificam as causas que levaram o jovem a infracionar; as suas potencialidades, interesses e necessidades; as fragilidades do núcleo familiar; os objetivos que o adolescente pretende para si; e, com base nestes dados, são traçadas ações socioeducativas objetivas e concretas que assegurarão o afastamento do mundo infracional e o alcance do projeto de vida estabelecido (MPSP, 2014, p. 61).

Para sua correta elaboração é necessário compreender as circunstâncias da vida do adolescente, abarcando também sua trajetória, demandas e interesses, com o fim de atingir “o objetivo de construir, a partir desse diálogo, propostas de projetos de vida que criem alternativas para a ruptura com a prática do ato infracional e que contribuam para a autonomia do adolescente” (MDS, 2016, p. 60).

Destarte, o PIA é um instrumento que fará o planejamento das atividades do adolescente, com participação da família e setores da rede de proteção, devendo ser “usado como ferramenta para a convergência das ações intersetoriais, estabelecendo objetivos e metas a serem cumpridas pelo adolescente” (MDS, 2016, p. 59). Assim, verifica-se que esse documento desempenha importante papel na articulação intersetorial já que as ações e atividades previstas serão executadas tanto no âmbito do serviço medida socioeducativa como no âmbito dos outros serviços e políticas setoriais. Aliás, por meio do PIA é que a intersetorialidade se concretiza, seja no planejamento, avaliação e estabelecimento das metas, ações e intervenções na vida do adolescente, seja no acompanhamento, cumprimento e extinção da medida socioeducativa.

O artigo 53 da Lei do SINASE prevê que o referido documento deverá ser elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do programa de atendimento, com a participação do adolescente e sua família, constando também os resultados da avaliação interdisciplinar (artigo 54, inciso I, Lei nº 12.594/2012). Dessa forma, o *Caderno de Orientações Técnica das Secretarias de Desenvolvimento Social* do Estado de São Paulo (2012) reforça que a equipe técnica da instituição deve ser formada, no mínimo, por profissionais da assistência social, psicologia e pedagogia, para viabilizar a avaliação interdisciplinar.

É importante enfatizar esse aspecto da equipe, tendo em vista que a proteção integral só será garantida com a apreciação qualificada de todas as áreas que realizam ou devem realizar o atendimento ao adolescente. Pois, para este alcançar os objetivos do seu PIA, deve ser efetivada a garantia dos seus direitos fundamentais (educação, saúde, lazer, cultura, habitação etc.). Assim, todas as questões pertinentes ao atendimento desses direitos devem ser avaliadas pela equipe técnica e demais setores, com o compartilhamento dos

desafios e criação conjunta de estratégias de superação.

Contudo, cientes das dificuldades da composição dessa equipe com exclusividade para o serviço socioeducativo, esse mesmo caderno destaca a possibilidade de “constituir a equipe de orientadores com técnicos com a formação superior indicada, ou suprir a ausência da equipe com a presença dos profissionais que compõe a Comissão de Gestão Integrada – CGI” (SEDS, 2012, p. 37), que é a comissão intersetorial, com representantes de todos os setores e profissionais das diferentes áreas.

De qualquer forma, mesmo com as conhecidas dificuldades dos Municípios, a elaboração do PIA não pode ser realizada sozinha pelo técnico de referência do serviço da medida socioeducativa e, ainda que haja uma equipe técnica completa, deve haver também o envolvimento dos demais setores (além da assistência social), com efetiva contribuição por meio de fluxos estabelecidos. Nesse sentido, o MDS reforça:

[o] planejamento das ações e atividades do PIA deve promover interlocução com os serviços da rede socioassistencial e da rede intersetorial, cuja efetivação se dará por meio do estabelecimento prévio de fluxos e protocolos de atendimento, que definam papéis e assegurem o rápido encaminhamento e atendimento dos adolescentes, sempre que necessária a intervenção dos programas, instituições e serviços que compõem a rede de atendimento socioeducativo (MDS, 2016, p.61).

Não se trata, portanto, de mero encaminhamento para os serviços, aguardando o comparecimento espontâneo do adolescente, como ainda ocorre em muitos Municípios, desqualificando a medida socioeducativa ao impedir o alcance dos seus objetivos. É necessário que haja o acompanhamento da efetivação dos atendimentos pelos demais setores e que a própria equipe de referência também solicite avaliações da situação do adolescente pelos profissionais das demais áreas da rede intersetorial (MDS, 2016, p.61).

Assim, não necessariamente haverá uma reunião com todos os setores envolvidos para a preparação do documento do PIA propriamente dito, mas é possível solicitar uma avaliação dos setores sobre atividades que poderiam ser propostas ao jovem, além de um relatório com o acompanhamento efetivo do atendimento e do seu progresso, tendo em vista a limitação profissional do técnico de referência em relação à especialidade e conhecimento dos funcionários das demais pastas. Ademais, a colaboração na elaboração do PIA permite um melhor engajamento dos serviços no atendimento do jovem, pois efetivamente passam a fazer parte da execução da medida e não apenas receptores da demanda encaminhada.

Todavia, para que seja implementada a atuação articulada, imprescindível que

sejam criados fluxos e protocolos, com cobrança dos gestores do seu cumprimento, para que os demais serviços não sintam que estão “fazendo um favor” para o técnico ou equipe de referência do atendimento socioeducativo quando são por eles demandados, diante da ausência de regulamentação específica da legislação sobre a forma de participação de todos os setores no atendimento socioeducativo.

Para tanto, no contexto do PIA, o MDS propõe um fluxo do atendimento aos adolescentes no serviço de medida socioeducativa em meio aberto, destacando-se as seguintes fases: levantamento das informações iniciais necessárias; elaboração do PIA, com participação do adolescente e de sua família; pactuação do PIA envolvendo a participação do adolescente das famílias e das demais políticas setoriais; articulação do PIA com os serviços das políticas setoriais existentes no Município que compõem a rede de atendimento socioeducativo, com o objetivo de efetivar os atendimentos a serem prestados ao adolescente durante o cumprimento de sua medida socioeducativa; reuniões periódicas de avaliação entre as equipes das políticas setoriais que compõem a rede de serviços de atendimento socioeducativo no território (MDS, 2016, p.71).

Evidente que seria melhor se houvesse a obrigatoriedade de todos os setores contribuírem para a elaboração direta do PIA, reunindo-se para a sua redação. Porém, diante do volume de adolescentes em cumprimento das medidas, sabe-se da inviabilidade de sua realização nesses termos, sendo pertinente, portanto, que haja um responsável principal. Ocorre que isso não significa que não haverá a colaboração de todas as pastas envolvidas, como podemos observar pelas etapas do fluxo mencionadas. O técnico de referência cumpre um importante papel de ser o articulador e demandar as informações e avaliações necessárias para o plano individual, mas é preciso que tal profissional tenha respaldo dos gestores, para que os profissionais dos outros setores efetivamente sejam compelidos a contribuir.

No caso do Município de São Paulo, observa-se que ainda não há esse fluxo formalizado no que tange ao envolvimento dos demais setores. Conforme a pesquisa realizada pelo NAT do MPSP (2018), na maior parte das situações, o PIA é elaborado apenas pelo técnico de referência, quando muito acompanhado do adolescente e de sua família. Portanto, salvo iniciativas isoladas, não há o envolvimento de outros profissionais na elaboração do PIA, sendo que a participação dos outros setores ocorre apenas com o mero encaminhamento à rede intersetorial, que foi relatado como uma das principais atividades realizadas pelos técnicos dos serviços em meio aberto (NAT/MPSP, 2018, p. 134).

3.3.5. Importância do trabalho com a família

A medida socioeducativa em meio aberto tem como vantagem, em detrimento das medidas em meio fechado, permitir o exercício do direito à convivência familiar, diante da ausência da restrição da liberdade do adolescente.

A Lei do SINASE prevê em diversos dispositivos o envolvimento e participação da família, pela sua relevância no processo socioeducativo do adolescente. Assim, inicialmente, destaca-se o artigo 35, IX, que prevê como princípio da execução das medidas socioeducativas o “fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo”. Além disso, a lei reforça a necessidade de participação efetiva da família na elaboração do PIA (artigo 53, Lei nº 12.594/2012), devendo também constar do plano individual: “atividades de integração e apoio à família” e “formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual” (artigo 54, incisos IV e V, da Lei nº 12.594/2012).

O papel da família na execução da medida socioeducativa é fundamental, tendo em vista garantir maior adesão do jovem (NAT/MPSP, 2018), assim é importante que desde os encontros iniciais “seja priorizada a criação de vínculo entre técnico e família, a fim de promover sua presença no espaço do SMSE-MA, aumentar a participação, e minimizar eventuais desistências durante o processo” (NAT/MPSP, 2018, p. 35).

Importante lembrar que muitas das famílias dos adolescentes vivem em uma situação de vulnerabilidade e exclusão do exercício de políticas públicas básicas. “Desse modo, é imprescindível o apoio às famílias, através de efetiva articulação intersetorial, de modo a garantir acesso aos diversos serviços e atenção integral aos direitos” (NAT/MPSP, 2018, p. 35). Assim, ao invés de se concluir pela culpabilização dos pais e responsáveis pela situação em que o adolescente está inserido, o que só desestimula o envolvimento, é importante haver o acolhimento, diante do seu poder de contribuição para o sucesso da medida socioeducativa.

Apoiando as famílias, analisando também quais seus direitos estão sendo violados, haverá transformação do ambiente em que o adolescente está inserido, que pode ser essencial para o abandono do envolvimento infracional. Mas, para essa atuação, é imprescindível que haja também a participação dos demais setores das políticas que prestam serviços aos adolescentes e suas famílias, e não apenas da equipe e do técnico de referência da assistência social, a fim de facilitar o fluxo e o acesso a todos os direitos, dando-se um

suporte maior a esses familiares. Nesse sentido, o NAT/MPSP conclui que devem ser intensificadas:

as ações para a construção de uma rede mais articulada, pois isso facilitaria o acesso das famílias aos atendimentos e o fluxo de encaminhamentos entre os serviços, gerando maior efetividade do trabalho desenvolvido, relacionado ao encaminhamento e suporte desses familiares pela rede intersetorial de atendimento (NAT/MPSP, 2018, p.134).

3.3.6. Articulação com o setor da educação

O setor da educação na execução da medida socioeducativa é muito importante, tendo em vista que grande parte dos adolescentes em cumprimento estão fora da escola, conforme os dados apreciados no capítulo anterior. Ademais, a evasão e abandono escolar são fatores de risco para o envolvimento infracional dos adolescentes. Dessa forma, se um dos objetivos da medida é, por meio proteção dos direitos do adolescente, viabilizar uma nova perspectiva de vida longe do ilícito, imprescindível será o planejamento de estratégias para superação dos fatores que prejudicam sua permanência escolar e sua aprendizagem, permitindo o alcance de todos os objetivos da educação.

Assim, os principais aspectos envolvendo o direito à educação dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa são a inserção escolar e a sua permanência. A situação da inserção está relativamente superada, tendo em vista a ausência de recusa a disponibilização das vagas, especialmente diante de uma determinação judicial na sentença que aplicar a medida socioeducativa. Contudo ainda persiste o desafio de garantir a permanência dos alunos no sistema de ensino (NAT/MPSP, 2018, p.73).

Nesse sentido, observa-se que:

[a]s escolas possuem dificuldades estruturais, decorrentes de diversos fatores, para concretizarem as propostas educacionais vigentes, o que influencia no oferecimento de espaço atrativo para permanência dos adolescentes. Este cenário é agravado por posicionamentos estigmatizantes, em relação aos jovens em cumprimento de MSE-MAs, que culminam em seu afastamento do ambiente escolar (NAT/MPSP, 2018, p.73).

Como bem ressaltado pelo NAT/MPSP (2018), no mesmo sentido que trouxemos no capítulo anterior, o enfrentamento da problemática da garantia da permanência escolar “demanda do Estado políticas educacionais amplas e estratégias pedagógicas específicas, que acolham esses adolescentes em suas individualidades e promovam processos consistentes de aprendizagem e desenvolvimento global” (NAT/MPSP, 2018, p.

136).

Destarte, a real participação do setor da Educação será relevante durante toda a execução da medida socioeducativa. Para tanto, conforme SILVA (2014, p. 120), dois aspectos precisam ser modificados:

os sistemas socioeducativos devem entender-se como sistemas que necessitam das políticas setoriais para a sua efetivação, e a educação deve assumir definitivamente um papel que é só seu, o de participar das medidas socioeducativas naquilo que lhe diz respeito. Isso significa possibilitar adequações necessárias ao atendimento dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Como já foi ressaltado sobre a colaboração intersetorial para a elaboração do PIA, será importante a contribuição da educação desde a avaliação interdisciplinar do adolescente e adequação dos objetivos e metas escolares.

Recorda-se que o artigo 57 da Lei nº 12.594/2012 prevê, em seu § 2º, inciso I, que o histórico escolar do adolescente e anotações sobre o seu aproveitamento podem ser requisitados ao estabelecimento de ensino. Assim, é preciso fazer um resgate desse aproveitamento escolar do aluno, abordando as suas principais dificuldades, inclusive no que tange à eventual evasão ou abandono escolar, para que sejam efetivamente superadas, a fim de evitar um novo afastamento do aluno e um novo envolvimento infracional. Nesse sentido, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo ressalta que a atuação da educação será relevante “para avaliar as condições para o retorno do adolescente ao ambiente escolar adequado ao seu desenvolvimento e integração ao convívio comunitário” (SEDS, 2012, p. 39).

Ademais, o artigo 54 da Lei do SINASE também reforça no inciso I que deverão constar do plano individual os resultados da avaliação interdisciplinar. Dessa forma, como já foi apontado do *Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto* do MDS (2016), o técnico de referência do serviço executor da medida pode solicitar a elaboração de uma avaliação do adolescente pela área educacional, para que seja construído um plano de ação e intervenção escolar personalizado. Até mesmo porque há Municípios que não possuem o cargo de pedagogo no corpo técnico da assistência social, inviabilizando uma avaliação adequada dentro do próprio serviço e tornando ainda mais indispensável essa contribuição da pasta da educação nesse momento de elaboração do PIA e realização de uma proposta pedagógica apropriada às necessidades do adolescente.

Aliás, o caderno de orientações da Secretaria de Desenvolvimento Social de São Paulo (2012) reforça que nos casos de risco pessoal e social que, por exemplo, prejudiquem

o desenvolvimento da aprendizagem do adolescente, o técnico de referência do serviço e a equipe multidisciplinar devem pensar formas de como enfrentar essa situação, podendo solicitar medidas de proteção, realizar contato com demais integrantes do sistema de garantia de direitos, manter diálogo permanente com professores da escola, além de, se for uma situação de grande complexidade, envolver também a comissão intersetorial (SEDS, 2012, p. 42).

Destaca-se que, durante a execução da política, a participação da educação:

não pode se resumir a encaminhamentos e fluxo de documentos. É fundamental que seja estabelecido um diálogo pautado na realidade dos territórios e de cada adolescente, visando à construção de estratégias que ampliem as possibilidades de escolarização dos alunos que estão em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto (CNE, Parecer nº 8/2015).

Portanto, a colaboração da educação é para além da disponibilização da vaga e zelo pela frequência, mas também acompanhamento do próprio desempenho escolar do adolescente e elaboração de estratégias para a efetiva garantia da aprendizagem.

Não raro as únicas metas do PIA apresentadas em relação à educação são a matrícula e frequência escolar, sem constar qualquer informação referente às razões e superação das dificuldades até então apresentadas pelo jovem. Recorda-se que a obrigatoriedade de frequentar a escola já existia anteriormente. Logo, não será com uma determinação judicial na medida socioeducativa que, milagrosamente, serão superados todos os percalços enfrentados pelo adolescente, tendo em vista que, também como já foi ressaltado, os motivos para a não frequência escolar vão além da negligência do adolescente e sua família.

Com o fim de concretizar a articulação da educação, o MEC e o CNE, na Resolução nº 3/2016, definiram as diretrizes nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Esse documento é relevante porque, além de exigir a obrigatoriedade da matrícula dos alunos sentenciados, reforça a intersetorialidade da política pública socioeducativa e a importância da integração da educação.

Inicialmente, a referida resolução em seu artigo 4º apresenta os seguintes princípios para o atendimento escolar dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas:

I - a prevalência da dimensão educativa sobre o regime disciplinar; II - a escolarização como estratégia de reinserção social plena, articulada à reconstrução de projetos de vida e à garantia de direitos; III - a progressão

com qualidade, mediante o necessário investimento na ampliação de possibilidades educacionais; IV - o investimento em experiências de aprendizagem social e culturalmente relevantes, bem como do desenvolvimento progressivo de habilidades, saberes e competências; V - o desenvolvimento de estratégias pedagógicas adequadas às necessidades de aprendizagem de adolescentes e jovens, em sintonia com o tipo de medida aplicada; VI - a prioridade de adolescentes e jovens em atendimento socioeducativo nas políticas educacionais; VII - o reconhecimento da singularidade e a valorização das identidades de adolescentes e jovens; VIII - o reconhecimento das diferenças e o enfrentamento a toda forma de discriminação e violência, com especial atenção às dimensões sociais, geracionais, raciais, étnicas e de gênero (MEC, 2016, grifos nossos).

Verifica-se que o princípio do inciso II reforça a importância da educação para a reinserção social plena, reconstrução de projeto de vida e garantia de direito, que são os objetivos da medida socioeducativa.

Logo, os profissionais da educação não podem continuar inertes em relação a esse aluno, aguardando o encaminhamento do técnico de referência da medida e o seu comparecimento espontâneo às aulas, tendo em vista que ele já apresentou dificuldades que culminaram no seu envolvimento infracional. Dessa forma, se antes não foi possível impedir esta situação na vida do adolescente, agora a educação e todos demais setores terão uma nova oportunidade de garantir a sua permanência escolar e aprendizagem.

Por isso que o inciso V também prevê como princípio o desenvolvimento de estratégias pedagógicas adequadas às necessidades de aprendizagem dos adolescentes e jovens em cumprimento de medida.

Serão necessários, portanto, mais do que a disponibilização da vaga e o acompanhamento da frequência escolar. Deve ser feita uma avaliação da situação do adolescente, inclusive considerando seu histórico de desengajamento escolar, para que sejam estabelecidas estratégias personalizadas para superação de todas as dificuldades. Lógico que nem tudo pode ser superado apenas pela atuação da educação, razão pela qual os demais setores também deverão contribuir, pressuposto da própria intersetorialidade.

O artigo 6º da Resolução nº 3/2016 também reforça a intersetorialidade, prevendo que o atendimento educacional dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas “deve ser estruturado de modo intersetorial e cooperativo, articulado às políticas públicas de assistência social, saúde, esporte, cultura, lazer, trabalho e justiça, entre outras” (MEC, 2016) e, para sua consolidação, os sistemas de ensino devem:

I - definir, no âmbito de sua administração, instância gestora responsável pela implementação e acompanhamento da escolarização de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e dos egressos; [...]

V - manter interlocução constante entre a escola e os programas de atendimento socioeducativo; VI - disponibilizar, a qualquer tempo e sempre que necessário, documentação escolar de adolescentes e jovens, em especial para subsidiar a definição da medida e a construção do Plano Individual de Atendimento; VII - fortalecer a participação dos profissionais da educação na elaboração e acompanhamento do Plano Individual de Atendimento. [...] X - articular o Plano Individual de Atendimento com as ações desenvolvidas nas unidades escolares, com o projeto institucional e com o projeto político-pedagógico da unidade socioeducativa. (art. 6º, parágrafo único da Res. 3/16 do MEC/CNE).

Aqui, mais uma vez, fica clara a importância da integração da educação, mantendo-se interlocução constante entre a escola e os serviços das medidas, disponibilizando documentação escolar necessária, com fortalecimento da participação dos profissionais da educação na elaboração e acompanhamento do PIA e na articulação deste com as ações desenvolvidas nas escolas. Assim, parece repetitivo apontar novamente esta situação, mas a intenção é realmente frisar esse envolvimento ativo dos profissionais da educação nas fases do cumprimento da medida, tendo em vista as dificuldades de sua observância na prática pela falta de engajamento.

Além disso, destaca-se o dever de o sistema de ensino estabelecer uma instância gestora para a implementação e acompanhamento da escolarização de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e dos egressos. Dessa forma, deve haver o acompanhamento especializado, diante da importância de garantir o direito à educação e viabilizar a permanência escolar. E não só os que estão em cumprimento de medida em meio fechado, mas também os de medida em meio aberto e os egressos, ou seja, os que acabaram de ter suas medidas extintas. Assim, para estes, importante a continuidade do acompanhamento escolar próximo, para que permaneçam na escola e tenham menor risco de nova prática infracional.

Outro aspecto previsto no artigo 7º, § 5º, da Resolução nº 3/2016 do MEC/CNE é a oportunidade de o estudante poder recuperar o seu rendimento escolar, após retornar do cumprimento de internação. Ora, esse ponto não só é importante para os alunos que estavam internados, mas aos que também estão em cumprimento de medida em meio aberto, tendo em vista que muitos possuem um histórico de infrequência, abandono ou defasagem escolar, como já foi visto. O desengajamento escolar dos adolescentes pode ser decorrente das dificuldades de aprendizagem e acompanhamento do conteúdo ensinado, que devem ser consideradas quando da elaboração e avaliação para o PIA. Podendo constar como ação a frequência a atividades de recuperação, com o acompanhamento dos avanços alcançados no decorrer do cumprimento da medida. Recordando que a recuperação e reforço escolar é

previsto a todos os alunos que apresentem baixo rendimento, nos termos do artigo 24, V, da LDB.

Observa-se, portanto, que há normativa suficiente indicando a imprescindibilidade da atuação da educação, mas que ainda não foi completamente implementada na prática.

3.3.7. Dificuldades de articulação com a educação

Na pesquisa realizada pelo NAT/MPSP (2018), em relação ao serviço socioeducativo Município de São Paulo, foi recorrente o relato de haver maior dificuldade de diálogo com a área da educação e que são insuficientes os resultados das ações realizadas juntos às escolas e equipamentos da educação. Parte dessas dificuldades ocorre em virtude da estigmatização ainda presente nas escolas no que tange aos adolescentes em cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto (NAT/MPSP, 2018, p.115).

Recorda-se que o artigo 13 da Resolução nº 3/16 do MEC/CNE destaca que “as ações de permanência desenvolvidas no atendimento educacional devem priorizar estratégias pedagógicas de enfrentamento a todas as formas de preconceito e discriminação a que os adolescentes e jovens estejam sujeitos”. Ocorre que, na prática, não só não tem sido cumprido esse dispositivo, como o preconceito e discriminação tem sido praticado pelos próprios profissionais escolares.

Constata-se uma distorção da relação entre as escolas e os adolescentes em cumprimento das medidas, tendo em vista que:

a escola deveria ser o espaço privilegiado para que os adolescentes pudessem experimentar modos de relações não estigmatizantes, contribuindo para o êxito da medida socioeducativa; porém, tem sido descrita como um lugar pouco acolhedor e segregador do adolescente autor de ato infracional, estimulando a evasão escolar (NAT/MPSP, 2018, p.130).

Essa realidade também foi concluída pelo mencionado Parecer nº 8/2016 do CNE:

O estigma geralmente marca os adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas. Um dos principais desafios para o acompanhamento realizado pelos serviços e programas é o combate ao preconceito institucional, seja na escola ou em outras unidades das demais políticas setoriais. O fato de estar cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto não dá direito à escola, ou a qualquer outra instituição, de rotular o adolescente. Às vezes, essa discriminação se manifesta não só na recusa à realização da matrícula, mas também no olhar, nas palavras, no “medo” ou

na indiferença. Deve-se entender que o cumprimento de medidas socioeducativas é uma situação transitória e que o adolescente deve ser visto como os demais alunos (MEC/CNE, 2016).

Acrescenta-se que a denominação dos adolescentes como “LA” e “PSC”, por estarem em cumprimento de medida, é um tratamento bastante naturalizado pelos profissionais das escolas, conforme o informado pelos adolescentes, técnicos e gerentes na pesquisa realizada pelo NAT/MPSP. Assim, concluem que:

essa forma de se referir ao adolescente reduz suas potencialidades à situação momentânea de pessoa em cumprimento de medida socioeducativa. Ou seja, embora não seja uma situação permanente, o tratamento dispensado a ele pode ser interpretado como um modo de represália ao ato cometido, contrariando o papel fundamental das escolas “na quebra dos ciclos de exclusão e no empoderamento dos adolescentes como pessoas e como cidadãos”, conforme Seabra e Oliveira (2017) (NAT/MPSP, 2018, p.78).

Lembrando que dentre os objetivos da medida socioeducativa está a responsabilização do adolescente, porém, não é papel das escolas realizar esta função de:

aplicação de penalidades, utilizando-se de represálias ou formas de tratamentos vexatórios; e sim, o exercício educativo, inclusivo e desprovido de conceitos prévios. Assim, é fundamental que sejam pensadas estratégias capazes de incluir a realidade desses alunos e da própria escola (NAT/MPSP, 2018, p.78).

Ainda que a estigmatização ocorra em outros serviços que os adolescentes frequentem, prejudicando a atuação intersetorial como um todo, observa-se que a educação foi apontada pelos entrevistados como o setor que mais discrimina os adolescentes (NAT/MPSP, 2018, p.129).

Percebe-se, portanto, a necessidade de fomentar o diálogo entre os atores envolvidos, relacionados como agentes estigmatizantes, para compreender a origem dessas situações e promover estratégias para a superação, de tal forma que adolescentes em medida socioeducativa tenham, efetivamente, os mesmos direitos e possibilidades que outros adolescentes (NAT/MPSP, 2018, p. 128-129).

Algumas intervenções foram apresentadas pelos técnicos de referência do serviço socioeducativo do Município de São Paulo na tentativa de amenizar essas dificuldades constatadas, dentre elas, destaca-se reuniões com as Diretorias e Delegacias de Ensino, responsáveis pelas escolas, e reuniões com os profissionais destas, tudo com o objetivo de conscientizar sobre o papel da educação no processo socioeducativo e aprofundar a compreensão sobre as medidas socioeducativas (NAT/MPSP, 2018, p.130). Ademais, foi mencionada a positiva articulação realizada entre alguns serviços socioeducativos da região

Sul e da Diretoria Regional de Ensino do Campo Limpo, culminando em um seminário sobre as medidas socioeducativas para os profissionais das escolas municipais (NAT/MPSP, 2018, p. 130). Destarte, essas intervenções e experiências deveriam ser a regra, como fruto até de estratégias da comissão intersetorial e dos fluxos previstos, não dependendo da voluntariedade e disposição dos profissionais de algum determinado gestor ou território.

Outro aspecto que pode dificultar ainda mais a articulação intersetorial com a educação é o fato de a atribuição da execução das medidas socioeducativas em meio aberto ser dos entes municipais, enquanto muitos adolescentes estudam em escolas públicas estaduais (TUOTO, 2020, p. 13). Assim, o diálogo fica mais complexo e burocrático, impedindo a atuação conjunta e atendimento integral do jovem – o que demanda regulamentação e criação de protocolos junto aos respectivos gestores.

Por fim, diante da situação de estigmatização e das dificuldades dos próprios professores e profissionais escolares em lidarem com as vulnerabilidades dos alunos em cumprimento de medida, como baixo rendimento, indisciplina, desengajamento e infrequência, é imprescindível que os professores tenham capacitação específica para esse trabalho, nos termos do que prevê o artigo 23 da Resolução nº 3/2016 do MEC/CNE,⁴⁸ para que não só consigam contribuir para melhorar o aproveitamento escolar desses alunos, mas para que também não pratiquem atos discriminatórios e estigmatizantes.

3.3.8. Dificuldades de intersetorialidade envolvendo outras áreas

As dificuldades de articulação intersetorial não ocorrem apenas com a área da educação, conforme o panorama do atendimento socioeducativo do Município de São Paulo (NAT/MPSP, 2018). Houve relatos de falta de articulação até dentro da área da assistência social, indicando falta de atuação coordenada e busca de estratégias em conjunto pelos profissionais dos diferentes serviços e programas.

Uma outra dificuldade apresentada é em relação à política pública de trabalho e renda, cujas ações se mostraram ineficazes. Ainda que haja encaminhamento aos equipamentos, na maioria dos casos não houve concretização da inserção do adolescente no mercado de trabalho, continuando a prevalecer a atuação em empregos informais. Muitos

⁴⁸ Art. 23. Os cursos de formação de professores devem garantir nos currículos, além dos conteúdos específicos da respectiva área de conhecimento ou interdisciplinares, seus fundamentos e metodologias, bem como conteúdos relacionados aos direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas (Res. 3/16 do MEC/CNE).

cursos profissionalizantes e empregos formais condicionam a admissão à escolaridade, o que limita as possibilidades dos adolescentes. Nesse sentido, a mencionada pesquisa destaca que:

[d]iante da correlação entre emprego e escolarização, a defasagem escolar se caracteriza como impeditiva para ingresso em cursos profissionalizantes, nos quais são depositadas esperanças de trajetórias de qualificação, assim como para inserção em empregos formais, os quais podem contribuir com a mobilidade social. O pressuposto da alfabetização dos alunos para ingresso e permanência em cursos profissionalizantes e de iniciação profissional se contrapõe, segundo os profissionais entrevistados, à condição de muitos adolescentes, os quais não conseguem, sequer, compreender o material didático e cumprir as tarefas exigidas pelo professor (NAT/MPSP, 2018, p.84).

Dessa forma, é urgente à elaboração de estratégias para essa área, para que de fato haja a inserção dos adolescentes em cursos profissionalizantes e no mercado de trabalho (NAT/MPSP, 2018, p.84).

Ademais, foi constatada escassez de políticas públicas nas áreas de esporte, cultura e lazer nas regiões dos serviços das medidas socioeducativas, sendo, portanto, inviável qualquer tentativa de articulação intersetorial. Destaca-se que não há reconhecimento do gestor público sobre a importância dessas políticas (NAT/MPSP, 2018, p.86). Assim, além de haver violação ao princípio da proteção integral dos adolescentes, isto impede que o adolescente tenha acesso a experiências que são importantes ao seu pleno desenvolvimento e exercício da cidadania.

Outra área em que foram constatados entraves na articulação é a segurança pública. Verificou-se que os profissionais não estão preparados adequadamente para lidar com os adolescentes, possuindo ainda uma atuação com enfoque repressivo. Houve relato de ações arbitrárias e tratamento hostil não só com relação aos adolescentes, mas também com os próprios técnicos e gerentes do serviço (NAT/MPSP, 2018, p. 99). Isto impede qualquer tentativa de aproximação, articulação e elaboração de estratégias de atuação em conjunto, prejudicando o alcance dos objetivos da medida. Aliás, alguns adolescentes entrevistados até chegaram a apontar o “despreparo da polícia para exercer sua função e afirmaram que esta deveria ter treinamento para conduzir abordagens sem violência e ouvir os adolescentes abordados” (NAT/MPSP, 2018, p.100).

Em carta enviada à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, no dia 11 de dezembro de 2015, o Instituto Alana aponta que violações policiais geram prejuízos ao desenvolvimento físico, psíquico e moral das crianças e adolescentes. Destaca, ainda, a urgência da revisão das práticas policiais em operações, que envolvam o público mencionado, de modo a efetivamente garantir seus direitos e honrar os compromissos assumidos em âmbito nacional e internacional. Observa-se, no entanto, que

além da possível formação insuficiente dos policiais no campo legislativo, o problema agrava-se devido à cultura da violência que orienta sua ação (NAT/MPSP, 2018, p.100).

3.3.9. Articulação com o Sistema de Justiça

Outro aspecto relevante da intersectorialidade da política da medida socioeducativa em meio aberto é a necessária articulação com o sistema de justiça, especialmente: i) o Judiciário, que sentencia determinando a aplicação da medida socioeducativa, acompanha a execução e decide pela sua extinção; ii) o Ministério Público, órgão que propõe a ação socioeducativa, acompanha e fiscaliza a execução da medida; e, por fim, iii) a Defensoria Pública, que geralmente⁴⁹ atua na defesa e representação processual do adolescente durante a ação socioeducativa e a execução.

Assim, após o encerramento dos autos da ação de conhecimento em relação à prática do ato infracional, com a sentença que determina a aplicação da medida socioeducativa, instaura-se um novo procedimento judicial, que acompanhará a sua execução.

Inicialmente, há o envio do PIA pelo serviço de atendimento socioeducativo, para análise e homologação judicial, com posterior acompanhamento, por meio do encaminhamento de relatórios, até a determinação da sua extinção, pelo alcance dos objetivos da medida. Observa-se que, no caso da medida de liberdade assistida, há apenas o prazo mínimo de cumprimento de seis meses (artigo 118, § 2º, ECA), a partir de quando poderá ser extinta, desde que atinja as metas estabelecidas no PIA, por sugestão do relatório da equipe de referência do serviço.

Uma dificuldade relatada no panorama elaborado pelo NAT/MPSP (2018) é no convencimento do sistema de Justiça, especialmente Judiciário e Ministério Público, de que de fato as metas foram atingidas e é hipótese de extinção da medida socioeducativa. Os entrevistados relataram que não há valorização dos posicionamentos das equipes técnicas dos serviços, bem como o foco restrito ao atendimento da tríade educação, trabalho e renda. Além disso, mencionaram que o Poder Judiciário “avalia a situação dos adolescentes sem refletir sobre seus contextos socioeconômico e cultural” (NAT/MPSP, 2018, p.114),

⁴⁹ Diante da vulnerabilidade social e econômica da maioria dos adolescentes processados, geralmente são representados pela Defensoria Pública, onde houver, ou por quem realize a assistência judiciária na comarca. Mas também há casos, ainda que poucos, de advogados constituídos que foram contratados diretamente pelos adolescentes e suas famílias.

devendo haver um olhar mais individualizado à situação de cada um.

No estudo também foi apontado que não há compreensão de que algumas demandas são de responsabilidade de outros equipamentos, como a área da saúde, e não do serviço de medida socioeducativa. Também foi concluído que o Sistema de Justiça “parece não se atentar à importância da participação de outros setores das políticas públicas, que não somente da área da Assistência Social, para garantir a efetividade da MSE-MA” (NAT/MPSP, 2018, p. 114).

Portanto, um papel relevante do Sistema de Justiça, que ainda não é bem desempenhado, é a cobrança do envolvimento de todos os setores na execução da medida, durante a sua fiscalização e acompanhamento, e não apenas do serviço executor da medida, geralmente vinculado à Assistência Social, por conta da tipificação nacional. Já foram relatadas as dificuldades de articulação intersetorial sem a colaboração de todos os gestores das pastas, mesmo com as previsões legais, o que só reforça a importância de essa integração ser exigida também pelo Sistema de Justiça, para o sucesso da medida socioeducativa, o qual tem função importante na sua fiscalização. Isso significa em deixar de homologar o PIA enquanto não houver realmente uma avaliação interdisciplinar, com criação conjunta de estratégias para a garantia de todos os direitos dos adolescentes e sua família, tal qual exige a Lei do SINASE, bem como em acompanhar e expedir ofício diretamente para o respectivo setor para alguma demanda específica do adolescente que não está sendo atendida.

Uma experiência que tem resultado em bons frutos é o trabalho das audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude⁵⁰, em relação às crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, em que são reunidos perante o juízo representantes de todos os setores, como educação, saúde, assistência social, que realizam atendimento às crianças e suas famílias, para viabilizar a proteção integral, a atuação integrada de todo o sistema de garantia de direitos e apreciação conjunta de estratégias, na tentativa de proporcionar a reintegração familiar daquele acolhido. Sabe-se do assobramento de serviço das Varas da Infância e Juventude do país, porém, uma providência que pode ser interessante é a realização das audiências concentradas também no que tange aos adolescentes em cumprimento das medidas socioeducativas, a fim de criar um espaço para o exercício da intersetorialidade (a qual deveria ocorrer espontaneamente, sem a intervenção judicial). Já existem iniciativas nesse sentido, conforme a Recomendação nº 98 de 26 de maio de 2021 do CNJ, que sugere a realização de audiências concentradas para reavaliação das medidas

⁵⁰ Regulamentadas pelo provimento nº 32 de 24 de junho de 2013 do CNJ.

socioeducativas de meio fechado, mas, por ser um documento recente e elaborado durante a pandemia de Covid-19, que suspendeu a realização de diversas atividades presenciais, inclusive as judiciárias, inexistem ainda informações suficientes sobre sua eficácia e efetivo funcionamento.⁵¹

As entrevistas realizadas no estudo também revelaram certo distanciamento entre o Ministério Público e os serviços executores da medida, cuja aproximação geralmente depende da iniciativa pessoal dos promotores de justiça e não faz parte de uma estratégia institucional (NAT/MPSP, 2018, p. 113). Observa-se que esta situação tende a mudar, já que recentemente houve a uniformização da fiscalização das medidas socioeducativas em meio aberto pelo Ministério Público, por meio da Resolução 204/19 (CNMP), com a obrigatoriedade de encaminhamento dos relatórios ao Conselho Nacional do Ministério Público das visitas de inspeção aos serviços executores, o que poderá ensejar uma maior aproximação e conhecimento da realidade dos serviços, para aprimoramento da política pública.

Por fim, concluem os pesquisadores do NAT sobre:

a urgência de se promover articulação efetiva entre os SMSE-MAs e os órgãos do Sistema de Justiça, a fim de estabelecer fluxos e relações de trabalho que garantam o compartilhamento de informações e realização de discussão de casos (NAT/MPSP, 2018, p. 114).

3.3.10. Estratégias utilizadas para a intersetorialidade

O estudo do NAT/MPSP também trouxe experiências e estratégias que foram apontadas como positivas para viabilizar a intersetorialidade:

a articulação intersetorial entre os SMSE-MAs e os diversos serviços da rede de atendimento favorece a qualificação do trabalho técnico, ao proporcionar a circulação de informações entre as diferentes equipes de trabalho, resultando em intervenções mais precisas e alinhadas às demandas dos adolescentes e de suas famílias. Essa aproximação pode ser viabilizada através de reuniões entre os serviços da rede, capacitações e eventos de integração entre as diversas equipes (NAT/MPSP, 2018, p.115, grifos nossos).

As reuniões entre os serviços da rede são aquelas em que comparecem representantes de todos os setores que realizam o atendimento do adolescente, promovendo:

⁵¹ Algumas informações sobre a prática das audiências concentradas no meio fechado em diferentes Estados no país podem ser obtidas na notícia: <<https://www.cnj.jus.br/eca-31-anos-tribunais-fortalecem-audiencias-concentradas-no-socioeducativo/>>. Acesso em: 22 de set. de 2021.

a aproximação entre os diferentes serviços; discussões, conduções e acompanhamentos conjuntos de caso; conhecimento sobre os fluxos e atividades dos equipamentos da rede, contribuindo significativamente para a atuação nos SMSE-MAs, bem como para a articulação intersetorial (NAT/MPSP, 2018, p.115).

O que diferencia tais reuniões das reuniões da comissão intersetorial é que estas são compostas por representantes geralmente do alto escalão dos setores, com poder de decisão, que analisam a política como um todo, realizando os fluxos e estratégias entre as secretarias, bem como avaliando os resultados. Já na reunião de rede participam geralmente integrantes dos serviços que atuam na linha de frente, de forma imediata com o adolescente na execução da medida socioeducativa, como o orientador social, o técnico do CREAS, professor, atendente da saúde, e tem o objetivo de discutir conjuntamente os casos individuais e alinhar o trabalho socioeducativo. É nos moldes das audiências concentradas que foram acima mencionadas, em que há a convocação judicial de todos os setores. Mas, ao invés de ser por convocação judicial, as reuniões devem ser regulamentadas pela comissão intersetorial e exigida pelos respectivos gestores das diferentes pastas, criando-se um protocolo de atuação, a fim de gerar a obrigatoriedade de participação dos setores na elaboração dos PIAs e acompanhamento dos casos. Caso contrário, respectiva participação dependerá exclusivamente da vontade dos profissionais, o que torna muito mais difícil a sua implementação.

Mesmo na falta de regulamentação dessas reuniões de rede, é importante mencionar que o CREAS foi um importante articulador, ao realizar a supervisão coletiva dos setores e demais áreas e promover as reuniões para discussão dos casos e fluxo de atendimento (NAT/MPSP, 2018). Ocorre que tal trabalho não foi suficiente, até mesmo porque se trata de órgão dentro da área da Assistência Social, não possuindo autoridade hierárquica para exigir a participação e engajamento de todos os demais setores. Como já descrito, a articulação da rede intersetorial foi apresentada como dificuldade por 87,69% dos técnicos entrevistados (NAT/MPSP, 2018, p.116).

Diante da importância da intersectorialidade, o estudo sugere que os serviços de medidas socioeducativas em meio aberto “invistam em diferentes canais de comunicação com a rede do entorno e priorizem a participação de seus profissionais em reuniões intersectoriais, eventos e capacitações” (NAT/MPSP, 2018, p.116). Mas fazemos aqui uma ressalva, já que esse investimento em canais de comunicação não é somente parte da atribuição dos serviços executores da medida, mas de toda a rede intersectorial. Ainda que os serviços e a área da assistência social sejam importantes articuladores, imprescindível que

essa comunicação seja uma via de mão dupla, caso contrário, persistirá a dificuldade de implementação da intersectorialidade.

Por fim, observa-se que as capacitações e eventos de integração entre as diversas equipes, também mencionados pela pesquisa (NAT/MPSP, 2018), como estratégias de articulação intersectorial, podem ser proporcionados e devem ser estimulados pela atuação da comissão intersectorial e pelos gestores das respectivas pastas.

3.3.11. Razões das dificuldades de implementação da intersectorialidade

Mesmo com os aspectos positivos em relação à intersectorialidade na política pública aqui analisada, até por haver melhor regulamentação e institucionalização, tanto por normativas federais quanto municipais – no caso do Município de São Paulo –, pelo que restou aqui demonstrado, existem ainda dificuldades na implementação. Assim, sem pretender esgotar o tema, levantaremos aqui algumas hipóteses para tanto.

Uma situação que pode ser um dos motivos para a maior dificuldade na implementação da intersectorialidade é a já mencionada opção de aproveitamento da estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo o programa de execução das medidas socioeducativas incluído na proteção especial de média complexidade, conforme a tipificação nacional. Seguindo tal diretriz, no Município de São Paulo, a gestão das medidas socioeducativas em meio aberto está a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS), responsável pela execução também da política municipal de assistência social, no âmbito do SUAS. Contudo, a Lei nº 12.594/2012 pretendeu o estabelecimento de um sistema autônomo, tanto que prevê em seu artigo 3º, § 4º, que compete à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República a execução e a gestão do SINASE e não ao antigo MDS, cujas atribuições foram assumidas pelo Ministério da Cidadania, a quem incumbe gerir nacionalmente a política da assistência social. A alocação de uma política intersectorial dentro de um sistema setorial já estabelecido, como é o caso da assistência social, somada à falta de construção conjunta da forma que ocorrerá a participação dos demais setores e do fluxo de atuação que, repita-se, não se restringe a receber o encaminhamento realizado e atender o adolescente e sua família isoladamente, pode gerar entraves à concretização da atuação conjunta.

Em razão disto, o próprio plano decenal municipal socioeducativo do Município de São Paulo faz o alerta de que a execução da medida socioeducativa não se limita ao atendimento da média complexidade no CREAS, reforçando a necessidade de articulação e

participação de todas as políticas (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016, p. 45), o que ainda também não foi efetivado na prática. Aliás, ainda que a Portaria nº 46/2010/SMADS, que aborda inclusive os serviços das medidas socioeducativas em meio aberto, também ressalte a imprescindibilidade da articulação intersetorial, observa-se que se trata de documento do âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e, assim, não tem autoridade suficiente para vincular a atuação dos atores das demais políticas setoriais, principalmente, por falta de construção e normatização conjunta.

Pelo mesmo motivo que, apesar de muito bem elaborado, não é cumprido o fluxo do atendimento socioeducativo previsto no *Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*, em que há previsão de realização de reuniões periódicas de avaliação entre as equipes das políticas setoriais que compõem a rede de serviços de atendimento socioeducativa no território (MDS, 2016, p. 71), vez que não possui força normativa e foi elaborado apenas pelo à época Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2016), não vinculando os demais setores.

Como já foi dito, deixar o encargo de realizar a articulação intersetorial ao técnico da assistência social ou, no caso de o Município de São Paulo, ao orientador do programa conveniado, é tarefa difícil de ser concretizada, pois, sem haver regulamentação prévia, o servidor de outra área não cumprirá determinações de outros servidores de mesmo nível hierárquico ou até de entes federativos distintos (como ocorre com muitos adolescentes que estudam em escola estadual), principalmente, porque a tal atuação conjunta poderá significar aumento na demanda e alteração na rotina de trabalho pré-estabelecida. Por isso que o plano decenal municipal conclui que há necessidade de avançar na integração das políticas setoriais e coloca como desafio a criação de ações conjuntas para elevar o patamar da qualidade do serviço fornecido aos adolescentes (MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016, p. 58) – o que ainda não foi alcançado.

Apresenta-se também a crítica apresentada por DIGIÁCOMO ([s.d.]), o qual entende que a absorção dos serviços do atendimento socioeducativo pelo CREAS é uma interpretação equivocada das disposições do Sistema Único de Assistência Social, representando um retrocesso ao modelo vigente à época do “Código de Menores”, revogado pelo ECA, quando o atendimento das crianças e adolescentes eram feitos em “instituições totais”, com caráter assistencialista. Segundo o referido autor:

se é verdade que os CRAS/CREAS sem dúvida devem integrar a política socioeducativa a ser instituída no âmbito de cada município, a execução desta não pode se resumir ao encaminhamento de adolescentes para atendimento junto a estes serviços, máxime sem que haja um adequado

planejamento das intervenções a serem realizadas junto a tais adolescentes e seus pais/responsáveis (tanto no plano coletivo quanto individual) e sem a oferta de programas e serviços alternativos (e/ou complementares), capazes de apurar e neutralizar, de maneira efetiva e definitiva (além de prioritária), os fatores determinantes da conduta infracional (DIGIÁCOMO, [s.d.]).

É importante mencionar que, no Distrito Federal, o serviço da execução da medida socioeducativa não integra a estrutura da assistência social ou alguma das outras pastas específicas. Lá, o programa integra a subsecretaria do Sistema Socioeducativo – Subsis que faz parte da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania. Ou seja, é um serviço independente das demais secretarias setorializadas, viabilizando assim um trabalho desvinculado da assistência social, o que pode permitir uma melhor gestão da atuação intersetorial. Inclusive, há nessa secretaria uma coordenação de políticas, para a articulação com as diferentes áreas, com uma diretoria para atuar perante a educação e outra perante a saúde.⁵²

É necessário também que o prefeito seja protagonista da articulação intersetorial, exigindo dos seus secretários e das respectivas pastas a elaboração e o cumprimento das normativas conjuntas, na linha do elemento da dimensão política apontado por BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017), que reforça a importância de uma autoridade política com mandato e legitimidade para a garantia da efetividade da intersetorialidade. Neste sentido, o caderno das orientações da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo bem dispõe que:

[a] superação da fragmentação das políticas sociais exige uma visão integrada dos problemas sociais, e o município é o território onde se observa a necessidade de agentes articuladores da rede intersetorial. De modo especial, é o gestor municipal, portanto, o(a) prefeito(a), o principal ator responsável pela garantia das articulações necessárias e possíveis para a otimização dos recursos, estruturação das políticas sociais e, conseqüentemente, melhor atendimento da população (SEDS, 2012, p. 20).

Isso porque, como já pudemos apreciar anteriormente, as diferentes pastas municipais gozam de prestígio e capitais políticos distintos para definição e implementação das agendas como destacado por BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017). Logo, não se pode assumir que serão relações efetivamente simétricas, recíprocas ou horizontais, necessitando de uma coordenação hierarquicamente superior que promova a articulação.

Recorda-se que, como já foi mencionado neste capítulo, políticas como saúde e

⁵² Disponível em: <<http://www.sejus.df.gov.br/subsecretarias-2/>>. Acesso em: 22 de set. de 2021.

educação, que são setores mais consolidado politicamente, apresentam maior resistência de colaboração com as demais, diante da disponibilidade orçamentária e legitimidade das suas ações (BICHIR; OLIVEIRA e CANATO, 2016). Assim, possuem maior controle dos seus recursos, processos e rotinas (BRONZO, 2016), havendo maior dificuldade de lidar com as chamadas “tecnologias mais brandas”, que são as menos padronizáveis e que predominam em setores como a assistência social (BICHIR; CANATO e STEPHANELLI, 2017).

Tendo em vista que as áreas em que há maior demanda no atendimento socioeducativo do adolescente são justamente a saúde, educação e a assistência social, é preciso cogitar estratégias para que seja viabilizada a articulação. Portanto, reforça-se o que já foi dito sobre a necessidade de melhor regulamentação da atuação dos setores, por meio da criação de protocolos e fluxos oficiais, atividade principal da comissão gestora intersetorial, com envolvimento das respectivas secretarias, para haver a mínima padronização e exigibilidade da atuação, mas deixando uma margem para adaptações relacionadas às particularidades de cada situação.

Outra razão para a dificuldade de implementação é o descumprimento das previsões legais e normativas, que já preveem a necessidade de planejamento da intersetorialidade da política por meio do plano socioeducativo municipal e a criação de arranjos e instrumentos de coordenação da atuação intersetorial.

No Município de São Paulo, por exemplo, apenas recentemente houve a criação da comissão intersetorial, sendo que só a partir de então que poderão ser estabelecidos e regulamentados os fluxos de atendimento intersetorial, previstos nas diretrizes do mencionado plano decenal socioeducativo no Município de São Paulo. Como já foi dito, apenas uma ínfima parcela de Municípios possuem essa comissão formada, conforme o estudo do MDS (2018). Ainda que não haja exigência legal na Lei do SINASE da formação dessa comissão nos âmbitos municipais, a sua institucionalização é proposta no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo como modelo de gestão, além de ser um arranjo de coordenação que facilita a implementação da intersetorialidade (BICHIR, CANATO e STEPHANELLI, 2017).

Isso porque a atuação da comissão é importante para a regulamentação articulada das diretrizes da intersetorialidade, em complementação ao que já consta do plano decenal municipal. Esta complementação será realizada por meio da criação de fluxos, formalizados nas normativas conjuntas entre os setores, estabelecendo melhor os protocolos de atuação e a participação de cada operador, o que gerará menor margem à discricionariedade, inércia e falta de articulação do burocrata de rua. A importância da elaboração em conjunto pelos

setores é a de que todos devem participar da construção da política socioeducativa, o que somente é alcançado por meio do diálogo entre os profissionais das diversas áreas, ensejando a consciência da importância do seu papel e da colaboração mútua.

Nesse aspecto, é importante também lembrar da necessidade de capacitação de todos envolvidos para a atuação de intersetorial⁵³ – o que poderá trazer maior clareza dos objetivos da intersetorialidade e a sensibilização para agirem em conjunto e com o mesmo propósito, evitando, inclusive, atitudes muitas vezes discriminatórias contra os adolescentes em cumprimento de medida por alguns setores, especialmente na educação.

3.4. Proposta de solução

A proposta de solução para a política pública para garantia da permanência escolar, conforme já exposto nesta dissertação, pressupõe uma intervenção intersetorial, mas com uma atuação primordial do setor da educação.

Assim, com base nessas experiências apreciadas, bem como nas dificuldades já constatadas para o envolvimento da educação na intersetorialidade, faremos algumas propostas, pelo enfoque da contribuição do direito, para que a implementação da política pública aqui estudada seja mais eficaz.

3.4.1. Síntese das experiências

Pela análise da intersetorialidade no PBF, podemos verificar, em resumo, que a principal dificuldade é a falta de clareza e regulamentação da intersetorialidade na sua base normativa. Diferente do que ocorre com a política dos serviços de execução das medidas socioeducativas, inexistente previsão legal que vincule os gestores municipais a estabelecerem as orientações gerais, planejarem e criarem um fluxo para a participação efetiva de todos os setores no programa.

Também restou demonstrada a importância do papel de uma autoridade para gerir a coordenação e integração entre os setores na implementação, além de instrumentos de coordenação, como um sistema de compartilhamento das informações, realização de reuniões para discussões intersetoriais e busca de soluções articuladas.

⁵³ Apesar de uma das exigências do Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo do município de São Paulo, de acordo com o NAT/MPSP (2018), a maioria dos profissionais entrevistados (68%) não passou por formação inicial.

Outra situação evidente é a falta de acompanhamento efetivo e integral das famílias na análise do cumprimento das condicionalidades do programa, a fim de viabilizar a criação de estratégias intersetoriais para a superação das dificuldades que impedem o usufruto dos direitos, como a frequência escolar. Em relação a esta condicionalidade, a atuação da educação será mais bem desempenhada se houver também a regulamentação das atividades a serem executadas pelos profissionais escolares, como a realização de busca ativa, apuração e identificação dos motivos para infrequência e, principalmente, a tomada de providências para o resgate do aluno, recorrendo-se ao restante dos serviços da rede quando extrapolar as providências que podem ser adotadas diretamente pelas escolas.

Já, na execução das medidas socioeducativas em meio aberto, apesar de também haver dificuldades na implementação da intersetorialidade, a situação é outra.

Ainda que a legislação federal não traga detalhes acerca da atuação intersetorial e do envolvimento da educação, há obrigação legal da elaboração dos planos do atendimento socioeducativo, que deverão constar ações articuladas entre os setores que atuam perante a garantia dos direitos dos adolescentes (artigos 7º e 8º da Lei do SINASE). Além disso, o plano nacional que deve servir de orientação geral aos planos estaduais e municipais (artigo 5º, inciso II, Lei do SINASE) prevê estratégias importantes para a implementação da articulação intersetorial, como arranjos e instrumentos de coordenação. Destaca-se as orientações elaboradas pelo MDS que traz diretrizes precisas para funcionamento da política pública. Por fim, a própria lei do SINASE prevê a necessidade de elaboração de um PIA a cada adolescente, de maneira conjunta entre diferentes setores, para viabilizar a concretização da intersetorialidade nas estratégias da socioeducação.

Assim, as principais dificuldades constatadas para a implementação da intersetorialidade residem, na prática, no não cumprimento da intersetorialidade na elaboração e acompanhamento do cumprimento do PIA, tal qual previsto na Lei do SINASE, na falta de envolvimento da educação na execução da medida e estigmatização e ausência de expertise para trabalhar com alunos em cumprimento de medida pelos profissionais escolares e de outros setores.

Tais dificuldades podemos concluir que seriam solucionadas com uma melhor institucionalização da política socioeducativa local, ou seja, por meio da complementação das normativas federais pelos Municípios e sua consequente implementação. Logo, é imprescindível a elaboração do plano municipal e estadual socioeducativo, com estratégias eficazes para a intersetorialidade, tal qual previstas no plano nacional e nas orientações gerais federais. E, quando esses planos já estiverem em vigor, que sejam implementados e

concretizados instrumentos para a coordenação intersetorial, como a comissão intersetorial, fluxos e protocolos, sistemas de compartilhamento de informações, reuniões intersetoriais, capacitação dos servidores e estruturação de recursos materiais e humanos, além da gestão por autoridade legítima e independente dos setores, para que as diferenças políticas entre as pastas sejam neutralizadas.

Portanto, o trabalho de implementação, especialmente dos Municípios, não pode ser incompleto, já que existem normas suficientes a direcionar a sua atuação, além da oportunidade de cofinanciamento federal.

3.4.2. Propostas para a institucionalização e implementação da política pública para garantia da permanência escolar

Considerando as experiências analisadas, as dificuldades do envolvimento do setor educação, os elementos que facilitam a efetivação de projetos intersetoriais,⁵⁴ além das propostas do capítulo anterior, podemos elencar algumas proposições para a implementação da política pública para a garantia da permanência escolar.

As principais lições aprendidas com as experiências e dificuldades constatadas giram em torno da institucionalização da política, seja na falta da estruturação das diretrizes para a intersetorialidade e o envolvimento da educação, por meio de normativas do âmbito federal, seja na ausência de concretização normativa e não cumprimento das determinações na implementação da política pública no âmbito local.

Como vimos no capítulo anterior, não há uma regulamentação suficiente, ao menos em âmbito federal, acerca das providências a serem adotadas pela própria educação para a garantia da permanência escolar dos seus alunos. Além disso, não há previsão expressa da obrigação de os próprios sistemas de ensino e/ou as respectivas escolas terem políticas e programas no enfrentamento à evasão e abandono escolar, com as respectivas atribuições dos profissionais da educação, antes de haver o compartilhamento com os demais setores do sistema de garantia de direitos.

Observa-se que mesmo que existam programas disponíveis para o enfrentamento

⁵⁴ Para recordar, os elementos para a efetivação de projetos intersetoriais apresentados por BICHIR, CANATO e STEPHANELLI (2017) que mencionamos no primeiro capítulo são: definição dos objetivos da intervenção; construção da adesão dos setores pertinentes; dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema; dimensão política, ou seja, uma autoridade política com mandato e legitimidade; aspectos organizacionais e de gestão; definição de arranjos de coordenação; instrumentos de coordenação para articulação entre os setores; e redes locais.

dos obstáculos à permanência escolar, muitos não chegam ou não são implementados pelos Municípios (UNICEF; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014), como é o caso do Programa Busca Ativa Escolar que apreciaremos mais adiante, tendo em vista a falta de normativa geral vinculando os entes federativos locais.

Portanto, inicialmente, destaca-se a importância de haver previsão na própria LDB, além do controle da frequência, também da necessidade de implementação de um programa nas escolas para o enfrentamento da evasão e abandono escolar, que inclua a realização de busca ativa dos alunos infrequentes pela próprios profissionais da educação, levantamento dos motivos e elaboração de um plano individual com estratégias para a solução e resgate do estudante, com eventual acionamento do sistema de garantia de direitos, inclusive Conselho Tutelar e outros agentes, nas hipóteses que as estratégias extrapolarem as possibilidades no âmbito escolar. Isto demandará alteração - ou complementação - da sucinta previsão do artigo 12, VIII, LDB, que apenas determina o envio da listagem de alunos infrequentes ao Conselho Tutelar, e de todos os demais artigos que mencionamos no capítulo anterior.

Ressalta-se que o Plano Nacional da Educação também deve regulamentar melhor a realização da busca ativa, prevista apenas genericamente nas estratégias 2.5 e 3.9, a fim de especificar as atribuições da própria educação nesse processo, além de indicar a necessidade de um fluxo e diretrizes para articulação dos demais setores. Uma sugestão para o próximo plano decenal que deve ser elaborado para 2024.

A partir da previsão normativa federal, os Estados e Municípios deverão cumprir a determinação legal, prevendo programas, por meio de leis locais e/ou nos respectivos planos de educação, com estratégias e protocolos de atuação da educação, inclusive com fins preventivos, com margem para que as unidades escolares por meio da gestão democrática de ensino adaptem as estratégias às realidades locais.

Também é preciso que os planos municipais e estaduais cumpram o que já está previsto no artigo 8º, inciso I, da Lei nº 13.005/2014, estabelecendo expressamente os arranjos e instrumentos para a garantia da coordenação intersetorial, como a criação da comissão intersetorial, que elaborará fluxos e protocolos para todos os setores, a serem regulamentados em lei estadual/municipal, resoluções e portarias intersecretariais.

Por fim, imprescindível a implementação e a supervisão do cumprimento das determinações normativas, com inclusão no ciclo orçamentário das despesas dos programas, viabilizando a concretização da política pública e dos instrumentos de coordenação intersetorial, por meio da capacitação dos profissionais, criação de um sistema de

compartilhamento de informações e relatórios, além da realização de reuniões de rede periódicas, tudo para a construção articulada de estratégias de superação das dificuldades do aluno e de sua família que impedem a frequência e bom desempenho escolar.

Assim, sistematiza-se as seguintes propostas para a política pública de garantia da permanência escolar:

- 1) Melhor regulamentação federal da política pública para a garantia da permanência escolar e dos demais setores, com previsão da necessidade de complementação da regulamentação pelos Estados e Municípios, que devem planejar e implementar os programas por meio de normativas e planos locais;
- 2) Regulamentação dos instrumentos de busca ativa escolar, plano individual para diagnóstico do problema e tomada de providências para superação das dificuldades para a frequência escolar, primeiramente dentro das atribuições dos profissionais da educação, com eventual encaminhamento para análise intersetorial, nos casos necessários;
- 3) Regulamentação de arranjos e instrumentos de coordenação intersetorial, como a comissão de gestão intersetorial, que criará fluxos e protocolos com diretrizes e orientações para todos os profissionais envolvidos; compartilhamento das informações; reuniões para discussão de casos e construção de estratégias;
- 4) Gestão e coordenação por autoridade com legitimidade para decisões, como o prefeito municipal e/ou representantes por ele nomeados na comissão intersetorial, para supervisão da implementação por cada setor, exigência de prestação de contas e responsabilização;
- 5) Criação de condições materiais e de recursos humanos, inclusive equipe técnica nas escolas, para o cumprimento das atribuições da educação e dos demais setores;
- 6) Implementação de sistema para compartilhamento das informações e relatórios entre os setores, bem como a construção de um base de dados com os motivos de evasão e abandono escolar, para subsidiar as políticas públicas e programas preventivos;
- 7) Capacitação dos profissionais, principalmente da educação, para atuar na implementação da política, bem como na articulação intersetorial.

3.4.3. Programa Busca Ativa Escolar

Com a expressa exigência legal federal, os entes federativos responsáveis pelos sistemas de ensino deverão estruturar os seus respectivos programas para garantia da permanência escolar, regulamentado as atribuições de todos os agentes públicos e criando condições para a implementação.

Assim, apresentaremos agora um modelo de atuação para a política pública de garantia da permanência escolar, a ser regulamentado e implementado pelos Estados e Municípios, que engloba em grande parte as propostas acima indicadas.

O Programa Busca Ativa Escolar foi desenvolvido pelo UNICEF, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems. Seu objetivo é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão, permitindo-se a elaboração de estratégias de solução. Por meio do programa, viabiliza-se que os Municípios e Estados tenham dados concretos sistematizados, que possibilitarão planejar, desenvolver e implementar políticas públicas que contribuam para a garantia de direitos de crianças e adolescentes (UNICEF, [s.d.]).⁵⁵

O referido programa é de adesão voluntária pelos Municípios e Estados e, conforme as informações do seu sítio eletrônico,⁵⁶ até julho de 2020, mais de 3.160 Municípios e 16 estados haviam aderido à estratégia, fazendo com que mais de 100 mil crianças e adolescentes estejam sendo acompanhados pela Busca Ativa Escolar, culminando em mais de 60 mil (re)matrículas.

O programa é implementado por meio de uma ferramenta tecnológica fornecida gratuitamente, a qual é alimentada com informações referentes às crianças e adolescentes que estão fora da escola, acionando assim diferentes áreas para a realização da matrícula e acompanhamento na frequência às aulas (UNICEF *et al.*, 2017).

Assim, é um programa intersetorial, vez que:

reúne representantes de diferentes áreas – Educação, Saúde, Assistência Social, Planejamento etc, fortalecendo, dessa forma, a rede de proteção. Cada secretaria e profissional tem um papel específico, que vai desde a identificação de uma criança ou adolescente fora da escola ou em risco de abandono, até a tomada das providências necessárias para seu atendimento

⁵⁵ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

⁵⁶ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/criseseemergencias/>>. Acesso em 20 de mai. de 2021.

nos diversos serviços públicos, sua (re)matrícula e sua permanência na escola (UNICEF, s.d.⁵⁷).

A adesão é feita pelo prefeito, sendo nomeado por ele um gestor político, que coordenará a implementação do programa. Na sequência, é nomeado um coordenador operacional, o qual, dentre as suas atribuições, organizará o comitê gestor, que será composto por representantes das pastas envolvidas na garantia dos direitos das crianças e adolescentes e devem contribuir para o combate à evasão escolar.

A organização do comitê será por meio de uma reunião intersetorial, com participação dos secretários das pastas envolvidas, que definirão os respectivos representantes. O comitê tem como atribuição definir os profissionais que atuarão no fluxo do programa, bem como elaborar, conjuntamente, um plano de trabalho para o Município. Assim, cada secretaria define o seu supervisor institucional, que será o responsável por atuar no programa, ficando a ele atrelados os integrantes do grupo de campo de sua respectiva pasta, tendo como missão elaborar e implementar o referido plano de trabalho. Devem ser realizadas reuniões periódicas do Comitê Gestor, para análise dos casos críticos e exemplos de sucesso, bem como é importante que os supervisores realizem o acompanhamento constante do trabalho dos agentes (UNICEF *et al.*, 2017).

Após a escolha dos integrantes, conforme as orientações do programa, será redigido o plano de trabalho, o qual deverá conter: i) análise do cenário da exclusão escolar no Município, crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão/abandono; ii) metas do plano; iii) forma de trabalho do comitê gestor, como a periodicidade de reuniões e detalhes do funcionamento; iv) Fluxo dos casos, com os critérios de encaminhamento para cada setor; v) atuação do Grupo de Campo: detalhando as responsabilidades dos profissionais atuantes, que são os agentes comunitários e técnicos verificadores; e vi) tempo e estrutura para o trabalho, inclusive no que tange à ferramenta metodológica.

A ferramenta tecnológica disponibilizada é bem interessante, sendo desenvolvida para:

permitir a identificação das crianças fora da escola, gerir equipes locais, articular e estabelecer comunicação entre agentes públicos de diferentes setores, gerar informações para tomada de decisões e produzir dados estatísticos para definição de políticas públicas. Para isso, apresenta as seguintes funcionalidades, todas com dados específicos para seu município: [...] Banco de dados sobre crianças e adolescentes fora da escola: Permite armazenar o histórico de cada caso identificado, com informações sobre a criança, sua família, seu contexto (município, bairro,

⁵⁷ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

lar), a identificação da causa, o status de risco, a descrição da atuação para (re)matrícula e a linha do tempo das ações realizadas, com identificação de responsáveis, instituição e datas. (UNICEF *et al.*, 2017, p. 29).

Assim, é possível verificar nesse modelo de programa elementos que facilitam a efetivação da intersetorialidade, que já abordamos anteriormente.

Há a definição de arranjos de coordenação, que no caso é o comitê gestor, e a existência de instrumentos de coordenação para articulação entre os setores, que são as reuniões periódicas, além da ferramenta tecnológica, que não só permite a comunicação e fácil acesso às informações entre os envolvidos, mas também proporciona o levantamento e sistematização de dados sobre o assunto, que contribui para o melhor planejamento, ajuste e implementação da política pública, como mencionamos no capítulo anterior.

Ademais, são definidos os objetivos da intervenção, bem como construída a adesão dos setores pertinentes, por meio da elaboração conjunta do fluxo de trabalho, ficando claras as atribuições de cada um, cuja fiscalização de cumprimento será realizada pelo comitê gestor e pelos respectivos supervisores. Também merece destaque a disponibilização de um grande acervo de publicações, com diretrizes específicas à atuação dos agentes, inclusive no que tange às técnicas e estratégias de abordagem da família, bem como é fornecido um curso para formação e para a capacitação de todos envolvidos, tudo a contribuir para o sucesso da implementação. Por fim, observa-se que há a gestão e envolvimento de uma autoridade política com mandato e legitimidade.

As diretrizes gerais do fluxo de trabalho do programa, conforme a proposta do UNICEF (2017), são divididas nas seguintes etapas:

- 1) O Agente comunitário produz o alerta de uma criança ou adolescente que esteja fora da escola ou em risco de exclusão;
- 2) O Supervisor institucional aceita ou rejeita alerta, designando o técnico verificador;
- 3) Técnico verificador investiga a situação *in loco* e elabora análise técnica, preenchendo o formulário disponibilizado, com os devidos cuidados quanto aos aspectos da abordagem com a família;
- 4) Supervisor institucional realiza a gestão do caso, definindo os encaminhamentos necessários para a resolução do caso;
- 5) Uma articulação intersetorial pode ser necessária para a resolução do caso, se houver causas combinadas;
- 6) Acompanhamento do caso por um ano, após o retorno à escola; e

7) O ciclo é reiniciado se a situação não estiver sido resolvida positivamente.

Dessa forma, as atribuições dos participantes são assim resumidas no sítio eletrônico:⁵⁹ i) Prefeito Municipal: faz a adesão à Busca Ativa Escolar e define o Gestor Político; ii) Gestor(a) Político(a): Facilita a comunicação entre o prefeito e os demais participantes, para garantir ações intersetoriais; iii) Coordenador Operacional: Planeja e acompanha o andamento das ações da Busca Ativa Escolar; iv) Supervisores Institucionais: Recebem os alertas sobre crianças e adolescentes fora da escola e fazem os encaminhamentos necessários para garantir a (re)matrícula e a permanência na escola; v) Técnicos(as) Verificadores(as): Visitam as famílias para entender os motivos da exclusão escolar e fazem uma análise técnica para garantir a (re)matrícula; e vi) Agentes Comunitários: Fazem a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola e enviam os alertas.

O programa demonstra ser um modelo interessante, como já dissemos, ainda mais pelos resultados satisfatórios, conforme os dados apresentados no respectivo sítio eletrônico. Contudo, pela estrutura que até então era proposta, com base nas considerações já feitas nesta pesquisa, entendemos que ainda eram necessários alguns aprimoramentos, especialmente no que tange às diretrizes de atuação da própria educação.

Observa-se que, ainda que preveja a possibilidade de alerta em relação às crianças e adolescentes que estejam em risco de evasão e exclusão escolar, ao menos inicialmente, o foco do programa demonstrou ser nas crianças e adolescentes que já (ou ainda) estavam desligadas da escola. Para isto, resta clara a importância da contribuição de funcionários da linha de frente de diferentes áreas, os quais, pela capilaridade de atuação, terão maior possibilidade de se deparar com crianças e adolescentes nessa situação, com objetivo de, primeiramente, (re)matriculá-los e, após, realizar o acompanhamento para manutenção escolar. Tanto que, no manual do programa,⁶⁰ está previsto que o agente comunitário tem a função de emitir:

o alerta de que há, em um certo local, uma criança fora da escola. Cada município determina quem cumprirá essa função (agentes comunitários de saúde, conselheiros tutelares, guardas municipais, assistentes sociais, professores etc.), mas são sempre profissionais do setor público que já

⁵⁹ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/>>. Acesso em: 19 de set. de 2021.

⁶⁰ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/manual-do-sistema.pdf>>. Acesso em: 19 de set. de 2021.

atuam em campo e que, por isso, se deparam com crianças e adolescentes fora da escola em seu trabalho cotidiano (UNICEF *et al.*, [s.d.], p. 34).

Ocorre que, em relação aos alunos que ainda estão matriculados e começaram a apresentar baixa frequência, apontando risco de abandono, ou aqueles que não realizaram a matrícula no ano seguinte, mas no ano anterior estavam matriculados e tinham sido aprovados, configurando evasão escolar, não vislumbramos que o programa tenha previsto o melhor modelo de atuação. Sobre esse aspecto, reforçamos aqui o entendimento já exposto no sentido de ser imprescindível o protagonismo da educação na realização do resgate, apuração dos motivos ao desengajamento e elaboração de estratégias.

Portanto, entendemos que o programa, até então, não havia deixado clara a atuação e importância do papel da escola, dividindo as atribuições entre todos os setores igualmente. Porém, recentemente, em virtude da pandemia de Covid-19 e a suspensão das aulas presenciais por um grande período, os próprios idealizadores do programa fizeram uma revisão, a fim de que o modelo fosse readaptado para a atual situação de crise e emergência.⁶¹

Destarte, o programa passou a prever uma maior participação da educação.

Assim, na revisão do plano de ação da Busca Ativa Escolar, as escolas precisam ganhar um papel central, contando com apoio de uma rede intersetorial mais ampla para que consigam identificar estudantes em risco de abandono ou abandono e possam agir rapidamente (UNICEF *et al.*, 2020)

Dessa forma, concluímos que o modelo também será útil na identificação dos estudantes que estão em risco de abandono, permitindo uma intervenção precoce e mais eficaz na garantia da permanência escolar. Para tanto, sugerem o maior envolvimento dos professores, pedagogos, orientadores e diretores, ou seja, a inserção dos próprios profissionais das escolas nas equipes do programa (UNICEF *et al.*, 2020). Assim, nos programas que já estão sendo implementados, sugerem que o gestor e coordenador operacional entrem em contato com as escolas, tanto municipais quanto estaduais, para orientá-las, mobilizá-las e assim inseri-las nas equipes, para desempenharem as seguintes funções:

Professores(as): atuação como agentes comunitários(as) para emitir alertas de crianças e adolescentes em risco de abandono ou em abandono escolar; Equipe diretiva – coordenador(a) pedagógico(a), orientador(a) educacional, diretor(a): atuação como técnicos(as) verificadores(as) para

⁶¹ Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/criseseemergencias/>>. Acesso em: 20 de set. de 2021.

realizar a pesquisa e a análise técnica acerca dos motivos de risco ou abandono escolar (UNICEF *et al.*, 2020).

Logo, foi estabelecido um novo fluxo de trabalho, melhor ajustando esse envolvimento dos profissionais da educação, que assumem um grande protagonismo na implementação.

A primeira etapa sugerida é a realização de esforços na manutenção do vínculo do aluno com a escola, devendo ser emitido um alerta no sistema pelo professor, nas hipóteses em que houver risco de abandono, como não realização ou participação do aluno nas atividades. Ressalta-se que, apesar de não constar das diretrizes, entendemos que esse alerta, quando não estiver em situação de pandemia e ensino remoto, poderá ser emitido assim que o aluno apresentar uma quantidade de faltas ou falta de engajamento com as atividades que possa indicar esse risco de abandono escolar.

Assim, com base nos dados desses alertas, aciona-se a etapa seguinte, em que os profissionais cadastrados como técnicos verificadores (equipe diretiva, coordenador pedagógico, orientador, entre outros) investigarão os motivos que levam ao risco de abandono, realizando o contato com a família por meio eletrônico e telefônico ou, se o caso, presencialmente, desde que seguindo todos os protocolos sanitários, em virtude da pandemia. Se mesmo com todos os esforços não for possível a comunicação e contato com a família, deve ser procurado o supervisor institucional da educação, o qual poderá acionar os demais membros do programa relacionados a outras áreas de atuação, para colaborar com a localização da família.

Após a investigação dos motivos, a equipe diretiva das escolas fará uma avaliação, indicando as providências que são necessárias para o restabelecimento do engajamento do aluno. Como as orientações do programa ressaltam, algumas dessas providências podem ser resolvidas pelas próprias unidades escolares de forma autônoma, enquanto outras situações, em virtude da complexidade, exigirão a atuação da secretaria de educação ou das demais secretarias, como saúde e assistência social, em intervenção articulada e intersetorial.

Por fim, os autores recordam que todas as ações realizadas devem ser registradas na plataforma do programa, para facilitar o gerenciamento dos casos, agilizar a comunicação, armazenar dados, permitindo também um melhor diagnóstico do problema para aprimoramento da política pública.

Destarte, essa readaptação do programa prevê que o acionamento da rede intersetorial será em duas situações: a primeira será após tentativas frustradas de localização

e contato com a família, em que serão contatados os demais supervisores das outras secretarias para contribuir por meio dos respectivos serviços prestados que podem facilitar a localização; a segunda ocorrerá nas hipóteses em que a complexidade dos motivos para a infreqüência escolar extrapole a competência e possibilidades de atuação da própria educação, oportunidade em que a intervenção e elaboração de estratégias serão feitas por todos os setores do sistema de garantia de direitos e que integram o programa.

Ressalta-se que ainda que a previsão dessa readaptação seja para as circunstâncias da pandemia, entendemos que o modelo deve ser assim implementado mesmo quando a situação voltar à normalidade, diante da importância da educação e responsabilidade da sua atuação na garantia da permanência escolar, não apenas nas circunstâncias de isolamento social e suspensão de aulas presenciais. Logo, não dá para cogitar que agentes de outras áreas realizem esse acompanhamento inicial, se o objetivo for impedir que o adolescente falte nas aulas e/ou volte a participar das atividades propostas, atribuição diretamente vinculada às obrigações educacionais.

Portanto, tendo em vista o modelo de programa aqui apresentado, especialmente com as adaptações realizadas recentemente, atender as apreciações feitas nesta dissertação, acreditamos ser uma boa sugestão de estruturação da política pública para os Estados e Municípios, em acréscimo às proposições já feitas.

3.5. Conclusões parciais

No presente capítulo, foi possível vislumbrar a importância da intersetorialidade na política pública para a garantia da permanência escolar, tendo em vista ser uma estratégia para a solução de problemas complexos, como são as causas para a evasão e abandono escolar. Assim, por meio de uma abordagem integral e articulada entre a educação e os demais serviços, é possível criar condições para a superação dos obstáculos à freqüência dos alunos, permitindo o bom aproveitamento e a aprendizagem.

A educação desempenha importante papel na atuação intersetorial, sendo fundamental para o acionamento das diversas políticas públicas que envolvem os direitos das crianças e adolescentes, pelo contato próximo e significativo com seus alunos e familiares, o que proporciona uma intervenção precoce e eficaz na identificação e solução de eventual situação de risco.

Contudo, na prática, verificamos que existem dificuldades para o envolvimento da educação nas políticas públicas intersetoriais, que são decorrentes da falta de diretrizes mínimas sobre a atuação esperada, visão mais restrita dos profissionais escolares quanto às suas atribuições, falta de preparo desses profissionais para atuar com o ECA e com o sistema de garantia de direitos, bem como ser um setor mais consolidado politicamente, não acostumado com as tecnologias mais brandas.

Assim, foram analisadas as experiências do PBF e execução das medidas socioeducativas em meio aberto, em que há um envolvimento direto do setor da educação, na busca de inspiração para propostas de uma política pública intersetorial de garantia da permanência escolar. Nesse contexto, as principais lições aprendidas com as experiências e dificuldades constatadas são referentes à necessidade de melhor institucionalização da intersetorialidade da política pública.

Portanto, em síntese, a principal proposta de solução engloba uma melhor regulamentação normativa das diretrizes da política pública, com clareza da obrigatoriedade de os sistemas de ensino implementarem um programa de solução da evasão e abandono escolar, em que haja previsão expressa das providências a serem adotadas primordialmente pelos profissionais da educação no resgate do aluno, como a busca ativa, bem como das atribuições dos demais setores envolvidos na proteção integral das crianças e adolescentes, criando-se instrumentos para a concretização da intersetorialidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CF prevê como objetivos do direito à educação o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Para o cumprimento de tais objetivos, também está previsto que deve ser promovida a igualdade de condições para o acesso e permanência de todos na escola (artigo 206, inciso I). Dessa forma, além da simples vaga para matrícula, devem ser realizados esforços para que todos os alunos frequentem as aulas com sucesso ao menos até o término do ensino básico obrigatório.

Nesse contexto, o acesso à educação no Brasil, especialmente a partir do ensino fundamental, foi praticamente universalizado. Porém, ainda se enfrenta o problema da evasão e abandono escolar, conforme os dados levantados, ao longo da presente pesquisa.

Esse problema atinge, principalmente, os alunos que vivem em maior vulnerabilidade socioeconômica – que são os mesmos que já eram historicamente excluídos do acesso, reforçando-se a necessidade de intervenção estatal. Isto porque os contextos familiares, sociais e econômicos influenciam a trajetória escolar, cujo sucesso não depende exclusivamente do mérito ou esforço do próprio aluno. Assim, ainda persiste a desigualdade na educação, dada a discrepância de condições para permanência escolar.

Portanto, é imprescindível haver apoio estatal para que tais dificuldades sejam superadas, pois só assim haverá igualdade de oportunidades, com efetiva perspectiva de sucesso escolar, permitindo o alcance dos objetivos educacionais e o acesso aos demais direitos. Destarte, o poder público precisa formular, implementar e controlar uma política pública eficaz para a garantia do direito à permanência escolar.

Ainda que haja a previsão constitucional desse direito, inexistente uma política pública suficientemente estruturada, por não haver clareza das atribuições estatais, especialmente dos profissionais da educação. Aliás, no tratamento jurídico atual do problema, predomina a utilização de meras medidas coercitivas direcionadas à responsabilização dos pais, enquanto as causas que levam ao desengajamento escolar vão para além de simples negligência parental. Portanto, as causas de afastamento escolar são diversas, podendo demandar intervenção apenas do âmbito dos profissionais da educação ou, pela maior complexidade, depender de uma abordagem integral e articulada intersetorialmente com todos os serviços que realizam o atendimento dos alunos e suas famílias.

Destaca-se que pela maior proximidade que a escola, no geral, tem com o estudante e sua família, os profissionais desse setor que terão melhores condições de atuar precocemente na tentativa de resgate e superação dos obstáculos à frequência escolar. Dessa forma, é importante que as estratégias da política pública atual sejam revistas, a fim de melhor institucionalizar a atuação do Estado na resolução do problema, a começar por haver previsão em legislação federal da necessidade de um programa nos sistemas de ensino e nas escolas para o enfrentamento da evasão e promoção da frequência escolar, que inclua a realização de busca ativa dos alunos pelos próprios profissionais da educação, levantamento dos motivos e elaboração de um plano individual com estratégias para o engajamento, acionando-se os demais serviços do sistema de garantia de direitos apenas quando houver necessidade de articulação intersetorial para a busca da solução.

Assim, Estados e Municípios, ao cumprirem a determinação legal, deverão criar programas, por meio de leis locais e/ou dos respectivos planos de educação, com diretrizes e protocolos de atuação da educação (inclusive para fins preventivos), bem como regulamentando expressamente as atribuições e instrumentos para a concretização da articulação intersetorial – como a formação da comissão intersetorial, elaboração de fluxos e protocolos para todos agentes, criação de um sistema de compartilhamento de informações e levantamento de dados, realização de reuniões intersetoriais, capacitação dos profissionais, além da supervisão por autoridade legitimada e necessidade de prestação de contas.

Entendemos que, a partir disto, haverá o aprimoramento da política pública para o alcance de estratégias eficazes na superação das dificuldades do aluno e de sua família que impedem a sua frequência e o bom desempenho escolar, eliminando as desigualdades e promovendo o pleno desenvolvimento de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

Fontes primárias

BRASIL. CNJ. **Panorama nacional**: a execução das medidas socioeducativas de internação. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-ao-jovem/panorama_nacional_justica_ao_jovem.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. CONANDA. **Resolução CONANDA nº 113, de 19 de abril de 2006**. Brasília, 19 de abr. de 2006. Disponível em: <<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/biblioteca/resolucao-conanda-no-113-de-19-de-abril-de-2006/>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. CONANDA. Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Brasília, 11 de dez. de 2006. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. CONANDA. Resolução CONANDA nº 170, de 10 de dezembro de 2014. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de jan. de 2015. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32131032/do1-2015-01-27-resolucao-n-170-de-10-de-dezembro-de-2014-32130908>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de novembro de 2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 204, de 16 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a uniformização das fiscalizações, pelos membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, junto aos programas municipais de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, aplicadas a adolescentes em decorrência da prática de ato infracional. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, 17 de dez. de 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/7040>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de out. de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasil>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 de dez. de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de set. de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1 de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 de dez. de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 de jul. de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de abr. de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 25 de set. de 2021.

BRASIL. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de novembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Grupo Nacional De Direitos Humanos Do Conselho Nacional De Procuradores-Gerais De Justiça. Comissão Permanente da Infância e Juventude. **Nota Técnica nº 2/2013**. Disponível em: <https://www.cnpj.org.br/images/arquivos/gndh/documentos/NTs/Nota_T%C3%A9cnica_02-2013_-_COPEIJ.pdf>. Acesso em: 28 de set. de 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

Diário Oficial da União, Brasília, 20 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110097.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 de jan. de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de jan. de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de jun. de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de dez. de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13935.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de nov. de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dez. de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MDS. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MDS. **Relatório da Pesquisa Nacional da pesquisa das medidas socioeducativas em meio aberto no Sistema único da Assistência Social**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MDS. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília, 2013. <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC. **Análise do Acompanhamento dos resultados da frequência escolar dos(as) beneficiários(as) do Bolsa Família: junho e julho de 2018 (P18.3)**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.drearaguaina.com.br/minutas/anexo_minuta_oficio_gab_circ_263_2018.pdf>. Acesso em: 5 de jul. de 2020.

BRASIL. MEC. CNE. BRASIL. MEC. CNE. Parecer CNE/CP nº 5/2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 de jul. de 2020. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_PAR_CNECPN52020.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC. **Nota técnica nº 03/2013**. Brasília, 25 de mar. de 2013, Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/nota_tecnica/2015/nota_tecnica_indicadores_de_rendimento_2012.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC. **Programa Bolsa Família na educação: guia de orientação para gestores do Programa Bolsa Família na educação**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.educacao.ba.gov.br/system/files/private/midiateca/documentos/2016/guia-de-orientacao-motivos-baixa-frequencia.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC. **Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010**. Brasília, 13 de jul. de 2010. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/Downloads/ccs/concurso_2013/PDFs/resol_federal_04_14.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC; CNE. Parecer CNE/CEB nº 8/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de mai. de 2016. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_PAR_CNECEBN82015.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC; MDS. Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia_doc/portarias/2004/Portaria%20Interministerial%203789%2017-11-04.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça**: Infopen 2019. Disponível em:

<<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/br/br>>. Acesso em: 16 de jul. de 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Nota técnica 14/2019/PFDC/MPF. **Diário do Ministério Público Federal**, Brasília, 28 de agosto de 2019. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/notas/mpf/nota_tecnica_14_2019_pfdc_mp_f_reducao_idade_penal_senado.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de jan. de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/01/20180014-Plano_Nacional_Atendimento_Socioeducativo-Diretrizes_e_eixos_operativos_para_o_SINASE.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.185.474/SC. Segunda Turma. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 29 de abr. de 2010. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201000486284&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF. Decisão monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 4 de mai. de 2004. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 594.018/RJ. Segunda Turma. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 7 de ago. de 2009. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2642704>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRAVA *et al.* **Políticas públicas para a redução do abandono e da evasão escolar de jovens**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO *et al.* **Recomendações para a disponibilização e a coleta de dados sobre as ações das redes de ensino relacionadas às atividades educacionais durante a pandemia da Covid-19**. São Paulo; Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_NTDados_2020_05_Diagramado_vf.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Conselho Estadual de Educação – CEE do Estado de São Paulo. **Deliberação CEE nº 9/1997**. São Paulo, 30 de jul. de 1997. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0820-0830_c.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. **Plano decenal de atendimento socioeducativo do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://fundacaocasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/PLANO_DECENAL_DE_ATENDIMENTO_SOCIOEDUCATIVO_DO_ESTADO_DE_SAO_PAULO_20141201.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.279, de 8 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 9 de jul. de 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html#:~:text=Aprova%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias&text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Fica%20aprovado%20o,25%20de%20junho%20de%202014>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP. Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010, com as alterações introduzidas pelo Ato Normativo nº 700-PGJ=CPJ, de 31 de maio de 2011. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Colegio/Colegiopr/Atos/CPJ_PGJ/PGJ_CPJ_2010/Ato%20672-2010%20PGJ-CPJ.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP. Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva. **Manual de Apoio Técnico Jurídico: Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Plano Geral de Atuação – 2013/2014. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/docs/1/2559359.PDF>> acesso em: 28 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. NAT/MPSP. **Avaliação dos Serviços de Medida Socioeducativa em Meio Aberto do Município de São Paulo**. São Paulo, 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. **Caderno de Orientações Técnicas e Metodológicas de Medidas Socioeducativas (MSE) de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade**. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.prattein.com.br/home/images/stories/Direitos_da_Criana_e_do_Adolescente/caderno_orientacoes_MSE.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. **Resolução SE 53, de 2 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a reorganização do Ensino Fundamental em Regime de Progressão Continuada e sobre os Mecanismos de Apoio Escolar aos alunos dos Ensinos Fundamental e Médio das escolas estaduais. São Paulo, 2 de out. de 2014. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/53_14.HTM>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação nº 70023306632. Sétima Câmara Cível. Relator: Desembargador André Luiz Planella Villarinho. Porto Alegre, 16 de jul. de 2008. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação nº 70027300516. Sétima Câmara Cível. Relator: Desembargador Ricardo Raupp Ruschel. Porto Alegre, 3 de dez. de 2008. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil: 2006. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=280904>>. Acesso em: 28 de set. de 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: aspectos complementares de educação e acesso a transferências de renda de programas sociais: 2004. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=280903>>. Acesso em: 28 de set. de 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: educação: 2019. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101736>>. Acesso em: 8 de mai. de 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Aí eu voltei pro corre**: estudo da reincidência infracional do adolescente no Estado de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/ibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/ai_eu_voltei_pro_corre_2018.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

INSTITUTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica**: 2020. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/securepdfs/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

INSTITUTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Por um país com mais escolas e menos presídios. **Instituto Todos pela Educação**, São Paulo, 12 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/somostodospelaeducacao-por-um-pais-com-mais-escolas-e-menos-presidios/>>. Acesso em: 24 de set. de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO; UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Perfil dos adolescentes e jovens em conflito com a lei no município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2019.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Área de abrangência dos Conselhos Tutelares**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/criancas_e_adolescentes/conselhos_tutelares/index.php?p=167426>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo. **Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo: 2015-2025**. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/Plano_Decenal_ATENDIMENTO_SOCIOEDUCATIVO_2016.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC. Portaria SMDHC nº 155, de 11 de novembro de 2019. Constitui a Comissão Gestora Intersetorial do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, com a finalidade de coordenar, monitorar e avaliar o atendimento socioeducativo em meio aberto e a implementação das medidas de prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida e a pós-medida na cidade de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 12 de nov. de 2019. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-155-de-11-de-novembro-de-2019>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SMADS. Portaria SMADS nº 46, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 23 de dez. de 2010. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-46-de-22-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

NÚCLEO DE ETNOGRAFIAS URBANAS. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social**. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Tr%C3%A1fico-de-Drogas-Trabalho-Infantil_ebook.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

OBSERVATÓRIO DE EDUCAÇÃO. Guia sobre abandono e evasão escolar: um panorama da educação brasileira. **Observatório de Educação**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasao-escola>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ONU. Right to education: impact of the COVID-19 crisis on the right to education; concerns, challenges and opportunities (O direito à educação: o impacto da crise da Covid-19 no direito à educação: preocupações, desafios e oportunidades). Relatoria Especial do Direito à educação. 2020. Disponível em <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/A_HRC_44_39_AdvanceUneditedVersion.docx>. Acesso em fev. 2021.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Nova York, 2013. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/relat%C3%B3rio-do-desenvolvimento-humano-2013-0>>.

Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MDS. Portaria MDS nº 843, de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFGC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=227569>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BRASIL. MEC; CNE. Resolução nº 3, de 22 de junho de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de jun. de 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21652040/do1-2016-06-23-resolucao-n-3-de-22-de-junho-de-2016-21651958>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNESCO. **Resumo do relatório de monitoramento global da educação 2020, América latina e Caribe**: inclusão e educação: todos, sem exceção. Santiago, 2020. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375582>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNICEF *et al.* **Busca ativa escolar**: entenda a metodologia social e a ferramenta tecnológica. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/guia-metodologia-social-e-a-ferramenta-tecnologica.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNICEF. **Cenário da Exclusão escolar no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/481/file/Cenario_da_exclusao_escolar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNICEF. **Enfrentamento da Cultura do Fracasso Escolar**: reprovação, abandono e distorção idade-série. Brasília, 2021. Disponível em: <https://trajetoriaescolar.org.br/wp-content/uploads/2021/01/web_unicef-cultura-fracasso-escolar-vf.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNICEF. **Panorama da distorção idade-série no Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf. Acesso em 06/09/21>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNICEF; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fora da escola não pode! O desafio da exclusão escolar**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/fora_da_escola_nao_pode_unicef.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNICEF; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.alunopresente.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP); CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA

LIMA (CEPAM). Instituto de Economia. **Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia.** São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/CEPAM_2008_ConstruindoDiagnosticoMunicipalMetodologia.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

Fontes secundárias

ABE, Stephanie Kim. Busca ativa escolar: um esforço que vale o investimento. **CENPEC**, [S.l.], 22 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://www.cenpec.org.br/noticias/busca-ativa>>. Acesso em: 26 de set. 2021.

AMIN, Andrea Rodrigues. Dos direitos fundamentais. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 11ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARROYO, Miguel. Prefácio. In: PARO, Vitor Henrique. **Reprovação escolar: renúncia à educação.** 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes; CARVALHO-SILVA, Hamilton Harley de; ALVES, Luciana. Família, escola, território vulnerável. **Cadernos CENPEC**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 3-39, 2017. Disponível em: <<https://www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Fam%C3%ADlia-Escola-Territ%C3%B3rio-Vulner%C3%A1vel.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BAZON, Marina Rezende; SILVA, Jorge Luiz da; FERRARI, Renata Martins. Trajetórias escolares de adolescentes em conflito com a lei. **Educação em Revista**, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 175-199, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-46982013000200008>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BEURLEN, Alexandra. Reduzir políticas públicas essenciais é fomentar violência. **Conjur**, São Paulo, 22 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-fev-22/mp-debate-reduzir-politicas-publicas-essenciais-fomentar-violencia>>. Acesso em 3 de mar. de 2021.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella; STEPHANELLI, Raíssa. Capacidades estatais para a implementação de políticas intersetoriais. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9º, Montividéu. **Anais do 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política.** Montevidéu: Universidad Católica del Uruguay, 2017. Disponível em: <<https://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhc mFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVZPIjtzOjQ6IjE0NTEiO30iO3M6MT oiaCI7czozMjoiYzU1MzQyMmNmODFkZjE2ZjVjZDAzODAxZGUxYTE1ODAiO30%3D>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BICHIR, Renata; OLIVEIRA, Maria Clara; CANATO, Pamella. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais **Cadernos**

de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 26, p. 81-102, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BOBBIO, Noberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BOWLBY, John. **Cuidados maternos e saúde mental**. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: **Anais do XX Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de La Administración Pública**; 2007; Caracas. p. 7-45. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0056806.pdf>. Acesso em: 28 de set. 2021.

BRONZO, Carla. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 103-126, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 19 de set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras, 2015.

CAMPELLO, Ricardo Urquiza; BENINE, Renato Jaqueta. Políticas Públicas: Análises sobre suas proveniências. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

CERATII, Marcia Rodrigues Neves. **Evasão Escolar: causas e consequências**. [S.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <<http://www.educacao.go.gov.br/imprensa/documentos/Arquivos/15%20-%20Manual%20de%20Gest%C3%A3o%20Pedag%C3%B3gico%20e%20Administrativo/2.10%20Combate%20%C3%A0%20evas%C3%A3o/EVAS%C3%83O%20ESCOLAR%20-%20CAUSAS%20E%20CONSEQU%C3%84NCIAS.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

CIRENO, Flávio Cireno; VIANA, Iara; ALVES, Cecília Brito. Ensino básico e trajetória escolar de estudantes do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 18, p. 50-60, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2018_final.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da Costa. ECA na escola – Entrevista com o pedagogo Antonio Carlos Gomes da Costa. **Fundação Telefônica**, São Paulo, 2 de dez. de 2016. Disponível em <<https://fundacaotelefonicavivo.org.br/noticias/eca-na-escola-entrevista-com-o-pedagogo-antonio-carlos-gomes-da-costa/>>. Acesso: 26 de set. de 2021.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 35-66, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em “Rede”**. [S.l., s.n.], 2013. Disponível em: <https://mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Os CRAS/CREAS e o atendimento de adolescentes acusados da prática de atos infracionais e outras demandas na área da infância e juventude. **Ministério Público do Paraná**, Curitiba, [S.d.]. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1313.html>. Acesso em: 24 de mai. de 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

GAVASSI, Susana Lisboa. O Impacto do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA na Escola (1990-2015): um estudo de caso. In: ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação do Estado do Paraná (Org). **Desafios da escola pública paranaense, na perspectiva do professor PDE**. Curitiba, 2014, v. I. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_unespar-paranavai_hist_artigo_susana_lisboa_gavassi.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito Penal Esquematizado – Parte Especial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). **O controle Jurisdicional de políticas públicas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GUERRA, Alexandre Lalau *et al.* **Diagnóstico e formulação de políticas públicas em municípios abaixo de 50 mil habitantes: recomendações e instrumentos**. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. São Paulo: **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 15-30, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A Importância dos Indicadores na Elaboração de Diagnósticos para o Planejamento no Setor Público. **Segurança, Justiça e Cidadania**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 11-33, 2011. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/a_importancia_indicadores_elaboracao_diagnosticos_para_planejamento_setor_publico.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

KOSTULSKI, Camila Almeida *et al.* Adolescência, violência e invisibilidade social: uma revisão crítica a partir da história de Sandro. **Revista Sociais & Humanas**, Santa Maria, v. 32, n.3. p. 161-172, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/26823>>. Acesso em: 26 de set. e 2021.

LEMKE, Ruben Artur; SILVA, Rosane Azevedo Neves da. A busca ativa como princípio político das práticas de cuidado no território. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 281-295, 2010. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v10n1/artigos/pdf/v10n1a18.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

LENSKIJ, Tatiana. **Direto à permanência na escola**: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande Sul, Porto Alegre, 2006.

LIMA, Cauê Nogueira de. **O fim da era FEBEM**: novas perspectivas para o atendimento socioeducativo no Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOFRANO, Rodrigo *et al.* A Intersetorialidade do Programa Bolsa Família na Perspectiva do Rompimento Intergeracional da Pobreza – Aproximações a Partir de Uma Pesquisa Nacional. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 26, p. 151-175, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MALISKA, Marcos Augusto Maliska. Capítulo III: da educação, da cultura e do desporto. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (Orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Estados e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; FAPESP, 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281524071_Estado_e_redes_sociais_permeabilidade_e_coesao_nas_politicas_urbanas_no_Rio_de_Janeiro_Rio_de_Janeiro_Ed_RevanFapesp_2000>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo Cesar; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

MASELLA, Márcio Alexandre. **A inclusão do adolescente autor de ato infracional e a rede de proteção: um olhar interdisciplinar**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, p. 51-74, 2006.

MELLO, Guiomar Namó de. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 7-47, 1991. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ea/a/qMvZdTg5VK7NFPybfMcc77w/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MONNERAT, Giselle Lavinias *et al.* Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/ybSQDy69yVCPdCMvX6NrZ4P/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

MONTEIRO, Mirella de Carvalho Bauzys. Priorização das reais atribuições do Ministério Público na área da infância e juventude e o fortalecimento do Conselho Tutelar. In: BARBOSA, Renato Kim (Org.). **O Futuro do Ministério Público**. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público. São Paulo: 2017.

MOREIRA, Juliana Coutinho. **Ações da gestão que contribuem para a permanência dos alunos no ensino médio: um caso de juiz de fora**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora: 2014.

NERI, Marcelo Côrtes. **O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2009.

NETTO, José de Souza Brandão. O Código Penal como auxiliar contra a evasão escolar. **Jusbrasil**, Salvador, 25 de jan. de 2010. Disponível em: <<https://por-leitores.jusbrasil.com.br/noticias/2065637/o-codigo-penal-como-auxiliar-contr-a-evasao-escolar>>. Acesso em: 26 de jan. de 2021.

PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

PEREIRA, Rita de Cássia. **A Política de Educação em Niterói e o Problema da Evasão Escolar**. Dissertação (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. A Cátedra Unesco de Direito à Educação da Faculdade de Direito: Democracia, cidadania e direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 108, p. 375-396, 2013a. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67990>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Apresentação. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine. **Direito à Educação**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES E DEFENSORES; INSTITUTO TODOS PELA EDUCAÇÃO (Orgs.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013b.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários Acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: RANIERI, Nina

Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine. **Direito à Educação**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009a.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. 2ª ed. Barueri: Manole, 2018.

REIS, Kaiane. O que é a Busca Ativa na Assistência Social? **GESUAS**, Viçosa, 12 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://www.gesuas.com.br/blog/busca-ativa/>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

RESENDE, Tânia de Freitas. “Coragem para a luta”: desafios e potencialidades da relação escola-famílias. **Cadernos CENPEC**, [S.l.], v.4, n .6, p. 75-85, 2009.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

RODRÍGUEZ, Nerea Babarro. O que é o fracasso escolar: causas, tipos e consequências. **Psicologia Online**, [S.l.], 15 de jan. de 2020. Disponível em: <<https://br.psicologia-online.com/o-que-e-o-fracasso-escolar-causas-tipos-e-consequencias-285.html>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

ROLIM, Marcos. **A formação de jovens violentos**: estudo sobre a etiologia da violência extrema. Curitiba: Appris. 2016.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. Acesso e permanência hoje e perspectivas para o futuro. In: UNICEF; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.alunopresente.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do programa bolsa família no município de Guarulhos. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12ª ed. São Paulo: Livraria do Advogado.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SETUBAL, Maria Alice. Os desafios de uma educação de qualidade em comunidades de alta vulnerabilidade. **Cadernos CENPEC**, [S.l.], v. 4, n. 6, p. 7-19, 2009.

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. A educação e os adolescentes em conflito com a lei. In: UNICEF; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.alunopresente.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

SILVA, Enid Rocha Andrade; OLIVEIRA, Raissa Menezes. **O adolescente em conflito com a Lei e o debate sobre a Redução da Maioridade Penal**: esclarecimentos necessários. Brasília: IPEA, 2015.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar**. Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993.

SILVEIRA, Malu Egídio da; JUSTI, Francis Ricardo dos Reis. Engajamento escolar: adaptação e evidências de validade da escala EAE-E4D. **Psicologia: teoria e prática**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 110-125, 2018. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-36872018000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da Cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOARES, Tufi Machado *et al.* Fatores associados ao abandono escolar no ensino médio público de Minas. **Educação e Pesquisa**, [S.l.], v. 41, n. 3, p. 757-772, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-9702201507138589>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

SOLFA, Graziela Cristiani Solfa. **Processos de Acesso, permanência e inclusão de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade na rede municipal de ensino de São Carlos**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-06102008-124908/publico/Graziela_Cristiani_Solfa_dissertacao.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

TREVES, Renato. **Sociologia do direito**: origens, pesquisa e problemas. Barueri: Manole, 2004.

TUOTO, Danielle Cristine Cavali. O perfil do adolescente em conflito com a lei em Curitiba: análise à luz dos 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: MARANHÃO,

Clayton; CAMBI, Eduardo (Orgs). **30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

URBANO, Hugo Evo Magro Corrêa. Processo legislativo e qualidade das leis: Análise de três casos brasileiros. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 1, p. 123-157, 2014. Disponível em: <https://mppr.mp.br/arquivos/File/revista_mppr/Revista_MPPR_virtual.pdf>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/Typ84H5vxBZwhrsrgMhzdSc/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ZHANG, Dalun. Truancy offenders in the juvenile justice system: a multicohort study. **Behavioral Disorders**, Thousand Oaks, v. 35, n. 3, p. 229–242, 2010. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/019874291003500304>>. Acesso em: 26 de set. de 2021.