



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Política de Educação

EVASÃO ESCOLAR, VIOLÊNCIAS E POLÍTICAS INTERSETORIAIS

MIRIAM KRENZINGER AZAMBUJA ¹
LUIZ EDUARDO SOARES ²

Resumo

Este artigo expõe algumas conexões entre evasão escolar, violências às crianças e adolescentes, racismo estrutural e desigualdades sociais. Para prevenir a reprodução desse ciclo perverso, propõem-se políticas públicas intersetoriais, as quais, entretanto, requerem um Estado ativo e democrático, o qual tem se tornado menos provável, na medida em que o Brasil está submetido à hegemonia autoritária neoliberal.

Palavras-chave: Violência. Políticas públicas intersetoriais. Evasão escolar.

Abstract

This article shows some connections among school evasion, violence, structural racism and social inequalities. To prevent the reproduction of that perverse cycle, intersectorial public policies are proposed, although they require a responsible active democratic State, which has become less probable, in Brazil, submitted to the neoliberal authoritarian hegemony.

Keywords: Violence. Intersectorial public policies. School evasion.

1 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Rio De Janeiro

2 Professor com formação outra áreas. Universidade Federal Do Rio De Janeiro

1. Introdução

O presente artigo apresenta algumas considerações sobre a importância da educação e de seu avesso, a evasão escolar, no processo de construção da cidadania. A ausência de vínculo com a escola tende a ser apenas um elemento entre outros, embora chave, na constelação de fenômenos desafiadores que vulnerabilizam crianças e adolescentes, expondo-as aos circuitos de violências, a dinâmicas estigmatizantes e a processos institucionais de criminalização, que reproduzem e aprofundam o racismo estrutural e as desigualdades. Ou seja, as condições geradoras dos problemas operam de forma a conter, em si mesmas, promovendo-os, os efeitos que as reproduzem, em escala ampliada. Esse é o retrato do capitalismo dependente, perverso e autoritário, que estrutura nossa formação social. Anteparos que reduzem danos, revertem cadeias de consequências negativas e representam experimentos promissores, ensaiando mudanças significativas, são políticas públicas, projetos e ações que operam intersetorialmente, em rede, com perspectiva preventiva. Entretanto, esse viés requer um Estado atuante e socialmente responsável, democraticamente conduzido, cujas chances de edificação, no Brasil, declinam, na exata medida em que a hegemonia neoliberal prospera, revogando o pacto político, celebrado pela Constituição de 1988.

2. Educação no Brasil

A Educação é um setor da vida coletiva essencial para mitigar a reprodução das desigualdades sociais, do racismo estrutural e das formas de violência, sobretudo letal, que atingem majoritariamente a população pobre e a população negra, quase sempre jovem, de nosso país.

A Constituição Federal afirma em seu artigo 205 que é missão da educação o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua

qualificação para o trabalho. Porém, é necessário destacar que a garantia da Educação integral de qualidade para todos e todas crianças e adolescentes em nosso país está intimamente relacionada ao caráter inclusivo da escola e, conseqüentemente, à redução da pobreza. Ainda que sejam inegáveis os avanços educacionais históricos que tiveram efeito positivo na redução de desigualdades de renda, principalmente por meio da elevação econômica dos mais pobres nos primeiros quinze anos do século XXI, as disparidades educacionais permanecem altas, colaborando com a manutenção de outras desigualdades.

O educador Paulo Freire (2006), no início dos anos 1990, afirmava que as crianças brasileiras não evadem da escola porque querem. Para ele, a desigualdade social produz uma série de impasses e dificuldades que resultam em obstáculos enormes para as crianças vulneráveis não só chegarem à escola, mas também, quando chegam, nela permanecerem e cumprirem o percurso a que têm direito.

Embora com variações na proporção, em todas as faixas etárias, a maioria das crianças e dos adolescentes que estão fora da escola ou em risco de exclusão é do sexo masculino, negra, vive em famílias de baixa renda e tem pais ou responsáveis com pouca escolaridade.

No Brasil, estima-se que quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória estavam fora da escola em 2019, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). A maioria tem entre 15 e 17 anos, idade na qual todos deveriam estar cursando o Ensino Médio, e entre 4 a 5 anos, que corresponde à Pré-Escola, 2^o grupo etário da Educação Infantil. Segundo os dados apresentados pela pesquisa, a exclusão escolar afeta principalmente quem já vive em situação mais vulnerável. A maioria das crianças e jovens fora da escola é composta por pretas(os), pardas(os) e indígenas. Proporcionalmente, a exclusão afeta mais as regiões Norte e Centro-Oeste. E, de cada dez crianças e adolescentes fora da escola, seis viviam em famílias com renda familiar per capita de até meio salário-mínimo.

Em números absolutos, crianças e adolescentes de 4 a 17 anos

autodeclaradas(os) pretas(os), pardas(os) e indígenas excluídos da escola somam 781.577, correspondendo a 71,3% de crianças e adolescentes fora da escola. Estas são, também, a maioria das(os) que vivem em famílias com renda domiciliar per capita de até meio salário-mínimo (61,9%). Em números absolutos, de 1.096.468 crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola, 524.091 estão entre os 20% mais pobres, correspondendo a 48% do total.

Nesse sentido, como indicado por Julia Ventura (2021) em sua pesquisa, é possível observar que o fenômeno da exclusão escolar no Brasil reproduz as desigualdades sociais estruturais de nossa sociedade. A exclusão social tem classe e cor e é fruto de um processo histórico de opressões que se atualiza através da manutenção de escolhas que condenam grandes parcelas da população à invisibilidade, ao abandono e ao silenciamento.

Fatores como discriminação racial e de gênero, pobreza urbana e rural, violência e baixa escolarização familiar são alguns dos desafios enfrentados para o acesso e a permanência na escola. Também estão entre os(as) mais excluídos(as) meninas e meninos com deficiência, migrantes, quilombolas e indígenas, em situação de trabalho infantil, que vivem em unidades de acolhimento institucional, sofrem algum tipo de exploração ou estão em conflito com a lei.

Além desses fatores, que são comuns em todo o país, outras causas da exclusão escolar têm relação direta com aspectos regionais. Em estados da Região Norte, dominada pela Floresta Amazônica, por exemplo, a exclusão está relacionada com a dificuldade de acesso às escolas e mesmo à falta de documentação da criança ou do(a) adolescente, por causa dos altos índices de sub-registro de nascimentos que ainda existem nesses estados. A questão da falta de documentação também aparece com frequência nos estados da Região Nordeste, assim como a falta de infraestrutura escolar.

Os meninos são maioria entre quem está fora da escola na faixa etária de escolarização obrigatória, que vai dos 4 aos 17 anos, embora a diferença seja pequena quando comparado às meninas na mesma situação. A maior diferença percentual se dá entre as crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, quando a

exclusão dos meninos chega a ser quase 10% maior do que a exclusão das meninas.

Ainda chama a atenção e demanda investigação o fato de que, na faixa etária que corresponde ao Ensino Médio, o percentual de meninas fora da escola seja maior do que o de meninos, mesmo que a diferença seja muito pequena. A gravidez continua sendo um motivo de não frequentar a escola apenas para as meninas, indicando que essa situação não atinge todas(as) do mesmo modo. Os afazeres domésticos e os cuidados com as crianças afetam mais as meninas do que os meninos.

A exclusão escolar, então, tem como origem os contextos socioeconômicos e culturais, e as desigualdades sociais se reproduzem nas escolas. Limitações e demandas do cotidiano e as vivências escolares são obstáculos ou motivos para que crianças e adolescentes em idade de escolarização obrigatória deixem de estudar, cenário que se intensificou com a pandemia de Covid-19. Segundo o relatório *Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação*, publicado em 2021 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a desigualdade e a exclusão se agravaram ainda mais nos últimos anos.

Com as escolas fechadas, quem já estava em situação de vulnerabilidade ficou ainda mais longe de seu direito à educação. Em novembro de 2020, mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos não tiveram acesso à educação no Brasil. Desses, mais de 40% eram crianças de 6 a 10 anos, faixa etária em que a educação estava praticamente universalizada antes da pandemia.

Com a precarização e maior vulnerabilidade socioeconômica de muitas famílias agravadas com a pandemia, o aumento de crianças fora da escola se ampliou consideravelmente. Segundo a pesquisa “Impactos primários e secundários da covid-19 em crianças e adolescentes”, realizada pelo Ibope Inteligência para o Unicef em agosto de 2020, mais da metade dos(as) respondentes (55%) teve decréscimo na sua renda familiar durante o período da pandemia. A proporção chegou a 63% entre aqueles(as) que residem com crianças e/ou adolescentes de 0

a 17 anos de idade.

3. Violência homicida contra crianças e adolescentes

Segundo UNICEF (2017) a cada sete minutos, em algum lugar do mundo, uma criança ou adolescente é morto de forma violenta.³ Somente em 2015, mais de 82 mil meninos e meninas de dez a 19 anos morreram vítimas de homicídios ou de alguma forma de conflito armado ou violência coletiva. Desses óbitos, 24,5 mil foram registrados na América Latina e no Caribe. América Latina e Caribe são a única região do planeta que vem registrando crescimento dos índices de homicídio de adolescentes de 10 a 19 anos desde 2007. Apenas 10% de todos os adolescentes do mundo localizam-se nessa região, mas quase a metade de todos os homicídios registrados em 2015 ocorreu nela.

Esse, portanto, não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, tanto que se pode antever crescimento ou declínio da violência e da criminalidade (não são conjuntos coextensivos, ou seja, nem toda violência é crime e nem todo crime é violento) nas sociedades complexas de acordo com as variações demográficas: o aumento proporcional de jovens numa população tende a corresponder à elevação da violência e dos crimes. Entretanto, há especificidades, no Brasil: entre elas e com destaque, a escala da violência letal, a magnitude dos crimes de morte.

Conforme o Atlas da Violência, publicado em 2019, no ano de 2017, 35.783 jovens foram assassinados no Brasil, o que equivale à espantosa taxa de 69,9 por cem mil jovens. Das 65.602 vítimas de homicídio doloso no país, 75,5% eram negros (aqui, não nos referimos exclusivamente aos jovens). Números assim tão elevados indicam um aumento de 6,7%, em relação a 2016, e de 37,5%, relativamente a 2007.

De acordo com levantamento da Sociedade Brasileira de Pediatria⁴ (SBP), baseado em dados do SIM do Ministério da Saúde, nas últimas duas décadas mais

3 UNICEF. *A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents*. (2017) Disponível em: https://www.unicef.org/publications/index_101397.html

de 145 mil crianças e jovens de até 19 anos morreram em consequência de disparos de arma de fogo – acidentais ou intencionais, incluindo casos de suicídio. Segundo o levantamento da entidade, em 2016 (ano mais recente cujas informações pertinentes estão disponíveis), foram registrados 9.517 óbitos. O número é praticamente o dobro do identificado há 20 anos (4.846 casos, em 1997), representando em números absolutos o pico da série histórica.

As vidas dessas crianças e adolescentes são marcadas por uma série de violações de direitos. [Em 2017, um estudo produzido por UNICEF e seus parceiros analisou a trajetória de adolescentes mortos em sete cidades do Ceará](#)⁵. Na capital, Fortaleza, 44% das mortes aconteceram em 17 dos 119 bairros da cidade. Metade das vítimas morreu a cerca de 500 metros de casa e 70% estavam fora da escola havia, pelo menos, seis meses.

Conforme o Atlas da Violência, 2019, o atual cenário brasileiro apresenta a mais profunda transição demográfica de nossa história. Enquanto caminhamos para o envelhecimento da população, verifica-se que a alta letalidade de jovens produzirá fortes implicações, inclusive sobre o desenvolvimento econômico e social das próximas gerações. De fato, a falta de oportunidades, que levava 23% dos jovens no país a não estarem estudando nem trabalhando em 2017, aliada à mortalidade precoce da juventude em consequência da violência, imporá severas consequências sobre o futuro da nação. Indica ainda que, em 2017, os prejuízos causados pela violência chegaram a R\$ 373 bilhões, ou 6% do Produto Interno Bruto (PIB). Para reverter esse quadro, o referido estudo sugere um elenco de ações:

* É fundamental que se façam investimentos na juventude, por meio de políticas focalizadas nos territórios mais vulneráveis socioeconomicamente, de modo a garantir condições de desenvolvimento infanto-juvenil, acesso à educação, cultura e esportes, além de mecanismos para facilitar o ingresso do jovem no mercado de trabalho.

* Inúmeros trabalhos científicos internacionais, como os do Prêmio Nobel James Heckman, demonstram que é muito mais barato

⁴Disponível em <https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/em-20-anos-armas-de-fogo-mataram-145-mil-jovens-no-brasil-aponta-sbp/>

⁵Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/trajetorias-interrompidas>

investir na primeira infância e na juventude do que aportar recursos nas infrutíferas e dispendiosas ações de repressão bélica ao crime e em encarceramento.

Conforme estudo realizado por Daniel Cerqueira (2016)⁶, a probabilidade de uma pessoa com até sete anos de estudo ser assassinada no Brasil é 15,9 vezes maior que a de outra que tenha ingressado na universidade. Isso indica o quanto a educação pode ser uma via de proteção contra homicídios.

Os dados das diferentes fontes de pesquisa (OXFAM, 2017; IPEA, 2018, 2019) são eloquentes: a juventude negra e pobre é a mais afetada pelas barreiras educacionais. O baixo número de anos de estudo, índices de evasão escolar elevados e a dificuldade de acesso à universidade são problemas maiores para esses grupos, que, não por acaso, estão não somente na base da pirâmide de renda, mas também no segmento mais vulnerável à violência letal.

As violências que mais atingem as crianças e adolescentes nas periferias dos grandes centros urbanos são múltiplas expressões da questão social que se caracterizam pela desigualdade social e pelo racismo estrutural; pela negligência dos responsáveis e fragilidade dos atendimentos da rede de proteção social; pela falta de acesso a políticas sociais que garantam condições mínimas de alimentação saudável, acompanhada de educação e saúde integrais; pela violência doméstica, que se manifesta por maus-tratos, abandono do lar, ameaça, abuso de autoridade, tortura e abuso sexual; pela exploração do trabalho infantil e exploração sexual comercial; pela discriminação étnico-racial; pela discriminação quanto à orientação sexual; pela intolerância religiosa; pela falta de acesso às políticas de lazer e cultura; e, finalmente, pela vulnerabilidade às dinâmicas criminais, devido à violência que atravessa o território, tradução local hipertrofiada da insegurança urbana.

Ainda que não se possa afirmar a relação entre índices de escolaridade e a possibilidade de envolvimento com a criminalidade, dados levantados em estudos como o Atlas da Violência (2018) sugerem correlações entre as taxas, reforçando a

⁶Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletimanalisepolitico/160908bapi94reflexao2.pdf>.

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletimanalisepolitico/160908bapi94reflexao2.pdf>

verdadeira urgência de se construírem políticas públicas visando aumentar a escolaridade, que sejam capazes de manter os jovens na escola até completarem o Ensino Médio, posto que essa é uma maneira efetiva e irrefutável de reduzir a exposição às políticas penais seletivas e de viés criminalizador da pobreza.

O sociólogo Marcos Rolim (2016), ao investigar as raízes da violência entre os jovens em conflito com a lei, verificou que a evasão escolar aparece frequentemente em casos ligados à violência extrema no Brasil e que a prevenção da criminalidade deve levar em conta a redução do abandono escolar no País. (ROLIM, 2016)

Rolim identifica alguns fatores, ou melhor, feixes de fatores que tenderiam, combinados, a favorecer a emergência do que denomina “disposicionalidade violenta”, isto é, propensão a recorrer à violência, seja ante situações conflituosas, seja como estratégia de sobrevivência ou modelo interativo, no limite, normalizado. Cada fator agrupa, em sua genealogia e desenvolvimento, conjuntos diversos de circunstâncias. São eles: brutalização; socialização na escola; socialização na família; socialização comunitária (ROLIM, 2016, p. 209).

Mais adiante, diz o autor: “O tema da socialização escolar - especialmente no que diz respeito ao fracasso de lidar com atitudes de indisciplina reiteradas - mostrou sua relevância quanto à variação da disposicionalidade violenta, o que permite pensar em desdobramentos importantes quanto às políticas públicas na área (...) O fato é que tais variáveis surgiram como as mais importantes no estudo ao serem cotejadas com todas as demais...” (ROLIM, 2016, p;. 247).

A questão específica da evasão revela-se, nesse contexto, crucial: “O momento em que os meninos da periferia se afastam da escola costuma assinalar uma mudança estruturante. Se desconsiderarmos os casos daqueles adolescentes que abandonam a escola para trabalhar, muitas vezes em auxílio às funções desempenhadas por membros da sua família, os demais casos 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 (...) Aceita esta premissa, parece inacreditável que não tenhamos políticas delineadas para esse público, que a educação no Brasil desconheça o problema e que grande parte dos conteúdos ministrados nas escolas não diga respeito ao desafio do aprender a viver conjuntamente, à formação cidadã, aos direitos humanos, à valorização da palavra e dos pactos como forma de superação de conflitos, à cultura de paz, ao respeito à diferença, à democracia, etc. Uma educação que assegurasse as competências fundamentais no mundo contemporâneo -a começar pela alfabetização e pela capacidade efetiva de interpretar textos- poderia ser concebida como um processo de formação para as virtudes públicas e o raciocínio moral, opção que parece caracterizar parte importante das mais bem-sucedidas experiências internacionais.” (ROLIM, 2016, p. 267)

4. Políticas intersetoriais de prevenção da evasão escola e de violências

As políticas educacionais de prevenção de evasão escolar e de violências só surtirão efeito se articuladas às outras políticas públicas nos campos da saúde, habitação, emprego, entre outros, porque essas políticas dependem umas das outras, pelo estreito relacionamento que mantêm entre si. Nesse cenário, projetos como Busca Ativa da UNICEF e Aluno Presente da ONG Cidade Aprendiz (dentre outras experiências em curso no país) podem contribuir muito com a redução desta problemática, especialmente quando se considera que a “universalização do acesso” ainda não foi plenamente alcançada no país e que, por outro lado, o ingresso na escola não garante a efetiva escolarização das crianças, adolescentes e jovens.

A educação escolar comprometida com a igualdade de todos(as), e especialmente empenhada em garantir esse acesso dos grupos mais vulneráveis da população em desvantagem na sociedade, será uma educação com qualidade social e contribuirá para diminuir as desigualdades historicamente produzidas, assegurando, assim, o ingresso, a permanência e o sucesso de todos(as) na escola, com a conseqüente redução da evasão, da retenção e das distorções de idade-série.

E, como estabelecem Eliana Sousa Silva e Miriam Krenzinger, em publicação sobre o projeto Aluno Presente da ONG Cidade Aprendiz:

(...) uma criança fora da escola, embora presente nas estatísticas, também pode ser considerada sem acesso às políticas públicas. Torná-la presente significa colocá-la visível, ou seja, tornar sua vivência visível. Significa enxergar a escola como serviço público no território em que a criança vive, e não mero equipamento público localizado em determinado endereço. Significa fazer-se parte da cidade, do território em que a criança vive, e está, portanto, reconhecida como cidadã, com garantia de acesso à cidade e à cidadania. (SILVA e KREZINGER, 2017).

Em matéria publicada pelo Jornal *Folha de São Paulo*⁷, em abril de 2018, foram apresentados 42 estudos, além de entrevistas com especialistas, que identificaram um denominador comum para o enfrentamento da violência e da criminalidade: políticas intersetoriais para a juventude, promovendo a redução da evasão escolar, aliadas a investimentos na educação e na redução das desigualdades, além da recuperação dos jovens que abandonaram a escola e da criação de programas de acompanhamento de jovens tidos como “problemáticos” ou egressos do Sistema de medidas socioeducativas.

Evidências oferecidas por experiências pesquisadas, em âmbito nacional e internacional, indicam um razoável consenso quanto às múltiplas vantagens da atuação de governos locais, implementando políticas intersetoriais voltadas para a prevenção das violências e a proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Sobretudo são efetivas políticas de prevenção da violência letal que promovam o fortalecimento das comunidades locais, especialmente quando se trata de prevenção situacional, ou seja, aquela que tem por finalidade reduzir as oportunidades de que as dinâmicas criminais sejam instauradas e fortalecidas (processos de vitimização ou criminalização da pobreza)⁸. Nesse sentido, é possível

⁷ *Folha de São Paulo. E agora Brasil? Segurança Pública: um diagnóstico da violência no Brasil, os problemas e as propostas vindas de pesquisas, dados nacionais e internacionais e análises. Disponível em : <https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/como-avancar/propostas-para-reduzir-a-violencia.shtml>*

⁸É indiscutível que, em certas situações, a repressão policial faz-se necessária, como no caso da exploração

afirmar que a violência, mais especificamente a violência letal que atinge a juventude vulnerável, pode ser reduzida com ações intersetoriais preventivas, particularmente quando a escola é o *locus* central de apoio e acolhimento para crianças e adolescentes expostos a esses riscos.

As ações preventivas distinguem-se de acordo com o problema focalizado e o tipo de grupo social definido como alvo, e também segundo o alcance das medidas e dos resultados visados, os recursos empenhados e a metodologia aplicada. Segundo dados referentes às experiências de projetos de prevenção, no Brasil e no exterior, analisadas por Paulo Mesquita (2004), Luiz Eduardo Soares (2006) pode-se inferir que, quando os resultados positivos superam qualquer dúvida, alguns ingredientes elementares estão presentes, entre os quais se destacam:

a) o envolvimento de diferentes instituições da Justiça, como Ministério Público, Defensoria, Tribunal de Justiça ou Órgãos do Estado (secretarias e departamentos) e de entidades da sociedade civil;

b) a participação da comunidade local;

c) a realização de diagnósticos específicos, que evitam a dispersão de recursos e o improviso voluntarista;

d) a natureza combinada e interdisciplinar do diagnóstico, feito a um só tempo, quantitativo e qualitativo, técnico e interativo;

e) a continuidade e a sustentabilidade das ações ao longo do tempo;

f) a adoção de princípios democráticos e racionais de gestão, o que inclui planejamento, avaliação e monitoramento (com avaliação externa independente);

g) a capacidade de liderança e a autoridade política dos principais protagonistas, governamentais e comunitários;

h) os tipos de ação preventiva - primário, secundário e terciário – que devem estar presentes, simultaneamente, combinando-se de forma coordenada;

i) a valorização do caráter territorialmente delimitado das ações e de suas conexões locais não deve inibir o reconhecimento de que os esforços necessitam de

comercial sexual infantil ou do trabalho escravo, desde que conduzida de acordo com os mandamentos legais e que se oriente pelas normas relativas ao uso da força comedida.

escala para produzir resultados expressivos, que se potencializem, mutuamente, substituindo os “ciclos viciosos” por “ciclos virtuosos”. Isso, por sua vez, requer, da parte dos governos, um tratamento sistêmico das ações tópicas e pontuais, locais e focalizadas.

As experiências nos revelam, ainda, que há outras condições relevantes para o êxito das ações preventivas da violência: corresponsabilidade e consórcio de políticas intersetoriais de prevenção da violência nas três esferas de poder, especialmente no âmbito municipal. As políticas educacionais, sociais, econômicas e urbanas promovidas pelas administrações municipais são decisivas para a prevenção das violências que atingem crianças e jovens, podendo complementar a atuação articulada do sistema de Justiça Criminal, igualmente orientado (supostamente) por objetivos comuns, que visem a resolução pacífica dos conflitos, a prevenção da violência letal que atinge a juventude mais vulnerável e a redução da reincidência criminal.

5. Os desafios da intersetorialidade na Rede de Proteção da vida de crianças e adolescentes

Casos complexos e de difícil resolutividade, como, por exemplo, a violência sexual, exigem a promoção de práticas de atendimento interdisciplinar e intersetorial à criança, ao adolescente e suas famílias, contribuindo para a superação de modelos individualizantes, lineares e reducionistas. Tais práticas aprimoram a qualidade dos serviços de atenção à infância e à juventude, por meio da integração das ações, potencializando os serviços existentes, estimulando a organização da rede de atendimento à criança e ao adolescente do município, de forma a efetivar a Doutrina da Proteção Integral.

Nos últimos 20 anos, o debate sobre a intersetorialidade vem sendo introduzido na agenda pública como signo de superação da fragmentação das políticas sociais, constituindo-se, conseqüentemente, como proposta de mudança nos “[...] conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de

prestação de serviços, além de um novo tipo de relação entre Estado e cidadão” (PEREIRA, 2014). Até 2015, verificaram-se avanços, em nível federal, no que diz respeito ao desenvolvimento de ações governamentais intersetoriais, no gerenciamento das políticas públicas, especialmente daquelas destinadas às famílias nos territórios mais vulneráveis.⁹

Esse desafio – não só no plano federal, mas também quando colocado aos gestores das políticas municipais - é imensamente complexo e implica resistências, negociações e intermediações de interesses variados, abrangendo ambientes comunicativos, habilidade de negociação e intermediação de conflitos. Exige, ainda, a consolidação de forças na formação de sujeitos políticos e na demonstração da possibilidade de agir e superar alguns dos obstáculos listados a seguir, encontrados na maioria dos municípios do País:

- Há pouca clareza e consenso dos envolvidos, instituições e profissionais quanto à concepção de rede e de proteção integral. Atualmente, há um razoável consenso entre estudiosos quanto ao fato de que, mesmo sendo considerável o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos por organizações governamentais e não governamentais, elas não dialogam entre si como uma rede articulada e integrada, com vistas à proteção integral de crianças e adolescentes. Não existe um processo de educação permanente que contemple todos os envolvidos na rede de atendimento à criança e ao adolescente.

- Os territórios não são definidos igualmente nas políticas públicas - o que prejudica a implementação de processos de integração e articulação. Os territórios “alvo” existentes são definidos principalmente segundo critério geográfico e populacional, necessitando-se considerar a existência de vulnerabilidades, riscos e prejuízos para as definições territoriais da Rede de Atenção Integral.

- Verifica-se baixa institucionalidade das iniciativas de combate à evasão escolar e à redução da violência contra criança e jovens. A política muda conforme a gestão político-partidária, ou seja, não há continuidade na oferta dos serviços

9 Como exemplo, cita-se Programa Bolsa Família, vinculado ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e programa Saúde da Família vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS).

públicos, enquanto políticas de Estado. Existem experiências práticas de intervenção intersetorial, porém, em geral, estão vinculadas a iniciativas profissionais/pessoais e não a práticas institucionais formalizadas.

- Os fluxogramas, protocolos e outros procedimentos de organização das políticas setoriais não são aplicados e/ou efetivados nos processos de trabalho que favoreçam a intervenção intersetorial e a proteção integral de crianças e adolescentes.

Evidentemente, as dificuldades listadas acima, que já são em si mesmas enormes, na conjuntura atual (escrevemos esse artigo em 2019), tendem a se ampliar, porque, no âmbito do neoliberalismo, os esforços são direcionados para a minimização do papel do Estado, não sua valorização ou sua expansão qualificada. Tenhamos presente que a efetivação da intersectorialidade pressupõe a consolidação de um campo de aprendizagem dos agentes institucionais. Além disso, envolve a disposição de criar novos métodos e novas concepções de políticas públicas, crescentemente comprometidas com a realização, em sua máxima plenitude, de políticas integradas e integrais de proteção social contra a violência que atinge crianças e adolescentes. Como facilmente se deduz, isso é o avesso do que o governo em curso tem proposto e realizado. Sua prática e seus discursos têm apontado para menos políticas sociais, menos proteção, menos direitos, e mais individualismo darwiniano, também denominado “meritocrático”, mais mercado, criminalização e encarceramento.

6. Rede de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente: importância do território

O desenho institucional proposto pelo ECA para formação do sistema de garantias e proteção dos direitos da criança e do adolescente é responsável por fomentar a substituição das políticas sociais centralizadoras, burocráticas e compensatórias que agravam, ainda mais, o processo de exclusão desses sujeitos, por políticas sociais de caráter emancipatório.

Dentre as estratégias operacionais do trabalho intersetorial, o reconhecimento do território tem importância central, isto é, a delimitação da área geográfica, sua população e demais elementos que conformam o território sob responsabilidade dos serviços está entre as primeiras medidas das equipes técnicas e de gestão para a organização da rede.

Institui-se a lógica territorial, especialmente nas áreas de saúde e assistência social, suficiente para o suporte às equipes locais desenvolverem integradamente o seu próprio processo de territorialização, estabelecendo as bases para a cobertura efetiva da população a ser atendida, conforme os níveis de complexidade dos serviços requeridos para as situações de risco e vulnerabilidade social, epidemiológica e educacional encontradas.

Nesta direção, se faz necessária a construção de uma agenda política que possibilite e materialize o orçamento público integrado da criança e do adolescente, a gestão intersetorial das políticas públicas, a construção de macro e micro redes nos territórios e a elaboração coletiva de fluxos e protocolos com previsão de ações integradas e articuladas na perspectiva da proteção integral de crianças e adolescentes.

Por exemplo, o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS - é uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até mil famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

7. Impactos da inflexão política – à guisa de conclusão

O quadro que apresentamos revela uma trajetória de cerca de duas décadas de avanços sociais significativos no campo educacional, embora insuficientes ante a herança de exclusão, violência, racismo estrutural e desigualdades, que a história brasileira do século XX nos legou. Trajetória não inteiramente virtuosa, nem impetuosa o bastante, mas promissora, interrompida em 2016 pela inflexão política

de natureza golpista, que rasgou o pacto de inspiração socialdemocrata celebrado com a promulgação da Constituição cidadã, em 1988. O novo rumo, marcado pela implementação de agenda neoliberal extremada, foi sancionada pelo voto popular, em 2018, conduzindo ao poder da República uma nova coalizão de características profascistas, articulando elites rentistas neoliberais radicais, camadas médias ultradireitistas, segmentos populares evangélicos e linhagens militares.

No período democrático -a despeito de seus limites e contradições, de que davam testemunho os números estratosféricos e trágicos dos homicídios dolosos e da brutalidade policial letal, ambos os fenômenos vitimando sobretudo jovens negros e jovens pobres, dos territórios mais vulneráveis, sem que o Ministério Público e a Justiça atuassem-, indicadores apontavam para a correlação entre aspectos da questão social e a violência, especialmente entre evasão escolar e violência. A experiência do período pós-constituente permitiu o acúmulo de conhecimento capaz de demonstrar a viabilidade de soluções preventivas, via políticas intersetoriais integradas e integradoras, as quais exigiriam mais Estado, não menos. Isso significa mais investimentos públicos, não menos, mais valorização de profissionais dos diversos serviços públicos, mais articulação (sem ferir as respectivas autonomias) entre agências e serviços, com a ampliação das redes, em todas as esferas (da educação à saúde, passando pela assistência social), em todos os níveis de conexão possível entre os entes federados. Diagnósticos consistentes estavam acessíveis, assim como as linhas gerais de políticas capazes de reverter as causas das desigualdades e do racismo estrutural, das exclusões e da brutalidade. Evidências analisadas em estudos empíricos e experiências concretas, observadas e avaliadas, comparadas a processos internacionais, estavam disponíveis aos atores políticos. Em outras palavras, o saber e a esperança aguardavam o sujeito político coletivo comprometido com o aprofundamento do pacto firmado em 1988, disposto e forte o suficiente para resistir às pressões predatórias, inerentes ao capitalismo financeiro globalizado. Em função de um conjunto de variáveis que ainda requerem reflexão, nas quais se incluem erros cometidos por agentes políticos que levavam adiante a bandeira do pacto democrático, as eleições de 2019 afastaram do

horizonte expectativas otimistas quanto à redução das iniquidades e à valorização de políticas transformadoras, entre as quais o engajamento verdadeiro e profundo com a educação popular. Assim, as iniciativas do governo Temer que, privilegiando a austeridade e o pagamento de juros ao capital financeiro, produziram teto de gastos, desmonte de políticas sociais, descontrole ambiental, contenção de investimentos, retração econômica, aumento do desemprego, ampliação da miséria e o corte de direitos, inclusive das sociedades originárias, foram recepcionadas, positivamente, e potencializadas pelo atual governo. Os resultados já começam a se tornar perceptíveis e tendem a magnificar a crise social, talvez em escala e intensidade suficientes para desestabilizar o bloco do poder, o que voltaria a abrir espaço político para a retomada da via democrática, precoce e traumaticamente cancelada. Na eventualidade futura de uma retomada, as ambições transformadoras teriam de ser muito maiores, assim como os esforços voltados para a institucionalização de conquistas sociais, a qual só se consolidaria com um grau de participação popular inédito em nossa história.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/ Continuo) 2017

IPEA. Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios. CERQUEIRA, D. R. C.(org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 18). Trajetórias Individuais, Criminalidade e o Papel da Educação. Ipea, 2017.

IPEA. Atlas da violência. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

IPEA. Atlas da violência. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

MESQUITA, PAULO et al. Relatório sobre a prevenção do crime e da violência e a promoção da segurança pública no Brasil. Rio de Janeiro: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan); Brasília: Ministério da Justiça/ Projeto Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública; 2004. mimeo

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. 13 Organizadores: Giselle Lavinias Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida; Rosimary Gonçalves de Souza. Campinas, SP: Papel Social, 2014. p. 23-39.

ROLIM, Marco. A Formação de Jovens Violentos: estudo sobre a etiologia da violência extrema. Curitiba: Appris, 2016. pp 209-267

SILVA, Eliana Sousa e KRENZINGER, Miriam K. A criança fora da escola: documento orientador para gestores públicos a partir da experiência do projeto Aluno Presente”. Rio de Janeiro: Associação Cidade Escola Aprendiz, 1. ed, 2017.

VENTURA, Julia. Educação é um direito: uma sociologia da exclusão escolar na cidade do Rio de Janeiro. PUCRJ, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/54745/54745.PDF>.

UNICEF. A familiar face: Violence in the lives of children and adolescents. Genebra, 2017. World Health Organization, Global Health Estimates 2015: Deaths by cause, age and sex, by country and by region, 2000–2015, WHO, Geneva, 2016, recalculated by UNICEF.

_____. Impactos Primários e Secundários da Covid-19 em Crianças
Adolescentes. *Relatório de análise: 1ª Onda.*

<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/impactos-primarios-e-secundarios-da-covid-19-em-criancas-e-adolescentes>.

,