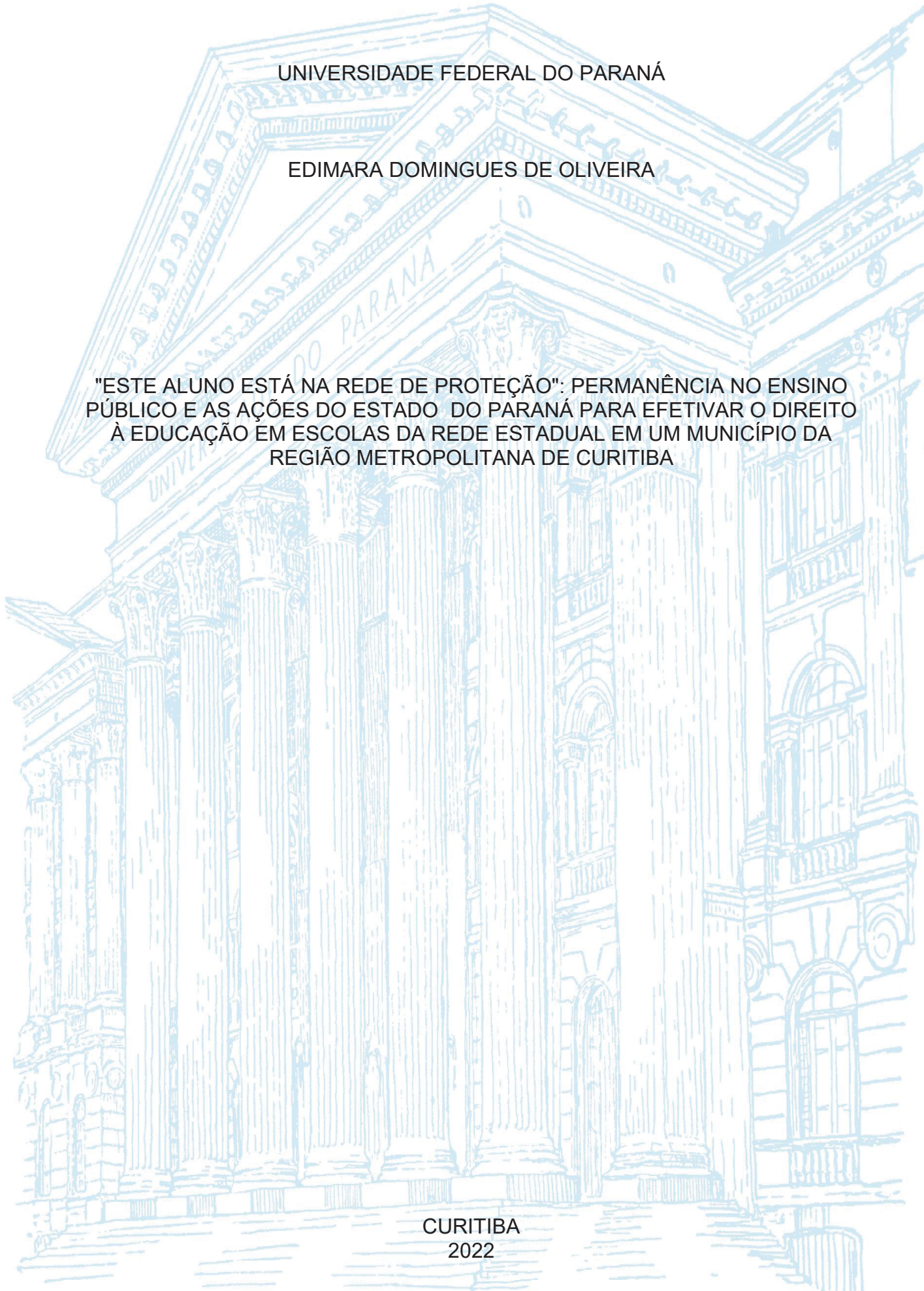




UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDIMARA DOMINGUES DE OLIVEIRA

"ESTE ALUNO ESTÁ NA REDE DE PROTEÇÃO": PERMANÊNCIA NO ENSINO PÚBLICO E AS AÇÕES DO ESTADO DO PARANÁ PARA EFETIVAR O DIREITO À EDUCAÇÃO EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL EM UM MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

CURITIBA
2022

EDIMARA DOMINGUES DE OLIVEIRA

"ESTE ALUNO ESTÁ NA REDE DE PROTEÇÃO": PERMANÊNCIA NO ENSINO PÚBLICO E AS AÇÕES DO ESTADO DO PARANÁ PARA EFETIVAR O DIREITO À EDUCAÇÃO EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL EM UM MUNICÍPIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Claudia Regina Baukat Silveira
Moreira

CURITIBA
2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Oliveira, Edimara Domingues de.

“Este aluno está na rede de proteção”: permanência no ensino público e as ações do Estado do Paraná para efetivar o direito à educação em escolas da rede estadual em um município da Região Metropolitana de Curitiba / Edimara Domingues de Oliveira – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Claudia Regina Baukat Silveira Moreira

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado –

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **EDIMARA DOMINGUES DE OLIVEIRA** intitulada: **"Este aluno está na Rede de Proteção": Permanência no ensino público e as ações do Estado do Paraná para efetivar o direito à educação em escolas da rede estadual em um município da Região Metropolitana de Curitiba**, sob orientação da Profa. Dra. CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 13 de Dezembro de 2022.

Assinatura Eletrônica

15/12/2022 20:40:02.0

CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

20/12/2022 09:36:36.0

ANA LORENA DE OLIVEIRA BRUEL

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

20/12/2022 15:17:51.0

EMINA MARCIA NERY DOS SANTOS

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: ppge.academico@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 242126

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 242126

Dedico este trabalho a todas as crianças e adolescentes do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) por me ensinarem que se não houver luta coletiva e esperança, não há cidadania.

Dedico também a todas as vítimas da pandemia de Covid-19, pois enquanto este trabalho estava sendo construído, desde 2020, muitas lágrimas foram derramadas ao pensar no quanto a ciência poderia ter salvado a vida de tantos que morreram devido ao negacionismo e à negligência das autoridades brasileiras.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe, Cecília Domingues de Oliveira, por me ensinar, desde criança, a me apropriar da cultura e da história do meu país, por meio da educação escolar representada na frase “Estude, porque esta é a única coisa que não podem tirar de você”, ainda que a ela tenha sido negado o direito de estudar durante a sua adolescência.

Ao meu pai, Nivaldo Lourenço de Oliveira, por ser uma fonte viva de conhecimento sobre o mundo, a política, o futebol, e tantos outros assuntos, ainda que as condições sociais e econômicas o tenham negado o direito à educação escolar.

Ao meu irmão, Ricardo, por ter me ensinado as primeiras letras e palavras, a ler e a escrever ainda quando eu estava no primeiro ano do ensino fundamental em uma escola em um bairro de classe popular, em Curitiba.

À minha irmã Índia Mara Domingues, por cuidar de mim com zelo desde a minha infância e em vários momentos da minha vida.

À minha sobrinha Laismara Domingues por dividir a sua infância comigo durante a década de 1990, período em que o Estatuto da Criança e do Adolescente se consolidava no Brasil, e por me ensinar a celebrar as conquistas ao longo da vida.

Ao André Karam, pela sua generosidade e companhia nos passeios da vida.

Aos meus amigos e amigas do Coletivo Humanidades, das escolas em que trabalhei, do tempo que participava de grupo de jovens e de tantas redes de relações que me constituíam como pessoa e cidadã. As amizades fizeram com que a frase “Ninguém solta a mão de ninguém” fosse uma realidade na minha existência.

Agradeço aos meus colegas de profissão com quem convivi nos diferentes estabelecimentos de ensino em que trabalhei em Curitiba e em Almirante Tamandaré (PR). Em especial, ao Colégio Estadual Santa Cândida, onde aprendi a ser professora; ao Colégio Estadual Professora Edimar Wright, por me ensinar que ser professora é uma ação que só tem sentido quando a luta pela defesa da escola pública faz parte do processo educativo.

Aos meus alunos e alunas que me contagiam, diariamente, com a força da juventude.

Agradeço a todos os professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Paraná, por serem referências em Políticas Educacionais, contribuindo de maneira substancial para a formação de novos pesquisadores e pesquisadoras.

Agradeço à Universidade Federal do Paraná (UFPR) por prezar pela qualidade da educação ofertadas aos seus alunos, apesar do período sombrio de desvalorização da ciência e da pesquisa acadêmica.

Agradeço aos meus colegas da turma de Mestrado em Educação de 2020, por dividirmos o conhecimento das teorias e as angústias do período de pandemia, que nos afastou da convivência pessoal, substituída pelas aulas remotas.

Aos diretores e pedagogos que generosamente colaboraram em participar da pesquisa.

Às Professoras Ana Lorena de Oliveira Bruel e Émina Márcia Nery dos Santos, por aceitarem o convite para compor a banca examinadora, dando suas valiosas contribuições para o resultado deste trabalho.

Agradeço especialmente à minha orientadora Professora Doutora Claudia Regina Baukat Silveira Moreira por se fonte de inspiração, coragem e determinação desde o início do meu percurso acadêmico até os dias que antecederam a conclusão deste trabalho. Por diversas vezes a frase “Não vim até aqui pra desistir agora”, cantada por Humberto Gessinger me acompanhou, lembrando-me que não se pode desistir do compromisso com a universidade pública, com a pesquisa e com a ciência, e esse ensinamento obtive durante as orientações.

Em pleno Século XXI em que o obscurantismo confronta a educação e a ciência, valorosos são os homens e as mulheres que dedicam a sua vida à produção do conhecimento científico em prol de uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

André Karam

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise das políticas educacionais voltadas ao enfrentamento da evasão e abandono escolar no Estado do Paraná (2005 a 2022) e a articulação dessas políticas com a Rede de Proteção Social à Infância e a Adolescência, no município de Almirante Tamandaré (PR). A partir disso, a problemática de pesquisa diz respeito a como o trabalho intersetorial e em rede se articula com as escolas estaduais do Estado do Paraná para garantir a permanência do estudante no sistema de ensino a partir da atuação de diretores e pedagogos. Assim, esta dissertação destaca o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos no Brasil, em especial, do direito à educação. O trabalho dá ênfase à Doutrina da Proteção Integral, sendo esta, a base para o desenvolvimento do Sistema de Garantia de Direitos de Criança e Adolescentes, e a Rede de Proteção Social a decorrer da organização administrativa pautada na intersetorialidade e trabalho em rede. A partir de 2009, o enfrentamento do abandono e evasão escolar passou a ser feito de maneira articulada entre a esfera municipal e as escolas estaduais. Em 2019, o Programa Presente na Escola passou a ser a política oficial para a contenção da desistência de estudantes, concretizando-se nas escolas por meios de ferramentas virtuais para acompanhamento da frequência dos estudantes, sendo diretores e pedagogos as peças-chave no funcionamento da atual política. Dessa forma, para a pesquisa qualitativa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 3 diretores escolares e 4 pedagogos. De um universo de 17 escolas estaduais localizadas no município, foram selecionadas 4 escolas que: ofertassem ensinamentos fundamental e médio; não fossem escolas cívico-militares; não fosse escola de Educação Integral em Tempo Integral; fossem escolas localizadas na área urbana da cidade. Partindo da Teoria da Atuação, a utilização das entrevistas tem por objetivo entender os processos criativos de interpretação e recontextualização, ou seja, a tradução de textos em ação e abstrações de ideias políticas em práticas contextualizadas. A análise das entrevistas permitiu perceber que a Secretaria de Estado da Educação (SEED) estabeleceu uma política de resultados por meio do controle do fluxo escolar, criando uma temporalidade particular da escola que não converge com a Rede de Proteção local, pois segundo os entrevistados as soluções para a reversão de casos de abandono passam pelas condições sociais, econômicas e psicológicas das crianças e adolescentes, fatores que não são considerados pelo modelo gerencialista instituído pela administração pública, conceituado nesta pesquisa como gerencialismo de gradação. O trabalho em rede é coletivo e deve buscar soluções conjuntas entre os serviços públicos municipais, Conselho Tutelar, Ministério Público e as escolas, enquanto a política de metas é impositiva e desumanizante. Assim, as divergências entre o funcionamento da escola e o trabalho em rede colocam em risco o direito de crianças e adolescentes a se apropriarem da cultura e serem compreendidas como sujeitos de direitos e não como números e índices escolares.

Palavras-chave: Direito à educação; Rede de Proteção; Presente na Escola; Evasão e Abandono Escolar

ABSTRACT

This study analyzes the education policies that address school dropout and abandonment combat in the State of Parana (from 2005 to 2022) and the articulation of such policies with the Child and Adolescent Social Protection Network in the municipality of Almirante Tamandaré (PR). Taking that into consideration, the research problem focuses on how the intersectoral and network work is articulated with state schools in the State of Paraná to guarantee students' permanence in the education system from the directors' and educators' action. Thus, this dissertation draws attention to the recognition of children and adolescents as subjects of rights, mainly the right to education, in Brazil. We emphasize the Full Protection Doctrine, which is the basis for the development of the Child and Adolescent Rights Guarantee System, and the Social Protection Network, the administrative organization characterized by intersectoral and network action. From 2009 onwards, the combat to school dropout and abandonment started to be operated in an articulated manner between the municipal and state schools. In 2019, the *Programa Presente na Escola* (Attending School Program) started to be the official policy for the containment of students' dropout, which was developed in schools through virtual tools that monitored students' attendance. Principals and educators were the key elements in the functioning of such policy. This is a qualitative study based on semi-structured interviews with 3 school principals and 4 educators. Out of the 17 state schools located in that municipality, 4 were selected. The selected schools provided elementary and high school education, were located in the urban area, were not civic-military schools, and were not full-time full-education schools. Starting from the Theory of Action, the use of interviews aims to understand the existing interpretation and recontextualization creative processes, that is, the translation of texts read into action and abstraction of political ideas from contextualized practices. The data analysis showed that the Education Secretariat (SEED, Brazilian acronym for Secretaria de Estado da Educação) established a policy of results through the school flow control, creating a particular school temporality that is not in tune with the local Protection Network since according to the interviewees, the solutions to the dropout cases are influenced by the children's and adolescents' social, economic, and psychological conditions. However, these factors are not considered by the managerialist model instituted by the state public administration and conceptualized in this study as gradation management. The network action must be collective and seek solutions joining the municipality, guardianship council, public prosecution, and schools, while the goal policy is imposing and dehumanizing. Thus, the divergences between the school work and the network action jeopardize the children's and adolescents' right to appropriate culture and be understood as subjects of rights rather than school numbers and indices.

Keywords: Right to education; Protection Network; School attendance; School dropout and abandonment.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	68
FIGURA 2 - INTERSETORIALIDADE DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS.....	70
FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DE ENCAMINHAMENTO DE CASOS DE ABANDONO	92
FIGURA 4 - MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA	105
FIGURA 5 - MAPA DOS TERRITÓRIOS DOS SABERES.....	107
FIGURA 6 - CAPA DO DOCUMENTO ORIENTADOR DO TRABALHO DA REDE DE PROTEÇÃO DO MUNICÍPIO.....	111

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES PRESCRITA PELO PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR	90
QUADRO 2 - ORGANIZAÇÃO DAS REDES LOCAIS NO MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ	108
QUADRO 3 - CODIFICAÇÃO DAS ESCOLAS E DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	116

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS POR FAIXA ETÁRIA NO BRASIL ENTRE 2008 E 2010; 2019.....	79
TABELA 2 - RESULTADOS OBTIDOS PELO PROGRAMA FICA.....	85
TABELA 3 - TOTAL DE ESTUDANTES MATRICULADOS EM ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS NO DE 2019	106

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

FICA – Ficha de Comunicação de Aluno Ausente
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
CELEPAR - Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná
CF – Constituição Federal
CGM – Cadastro Geral de Matrícula
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNCC – Comissão Nacional Criança e Constituinte
COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS – Centro de Referência e Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social
DCA – Direitos da Criança e do Adolescente
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FEBEM – Fundação do Bem-Estar do Menor
FNDA – Fórum Nacional pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDE – Laboratório de Dados Educacionais
MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP – Ministério Público
NRE – Núcleo Regional de Educação
NUC – Núcleo Urbano Central
ONGs – Organizações Não Governamentais
PCAE – Programa de Combate ao Abandono e Evasão Escolar
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR – Paraná
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

QPM – Quadro Próprio do Magistério

RCO – Registro de Classe *Online*

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SCIELO *Scientific Electronic Library Online*

SDH/PRE – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEED – Secretaria de Estado da Educação

SERE – Sistema Estadual de Registro Escolar

SERP – Sistema Educacional da Rede de Proteção

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único De Saúde

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. SÉCULO XX E O LONGO PERCURSO ENTRE O ESTIGMA DA MENORIDADE E O STATUS DE SUJEITO DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL	25
2.1 O CONTROLE SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POBRES: O CÓDIGO DE MENORES NO BRASIL	26
2.2 A TRANSIÇÃO DO PARADIGMA DA SITUAÇÃO IRREGULAR PARA A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO GARANTIA DE DIREITOS.....	35
2.3 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA.....	45
2.4 A ANÁLISE DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA NO BRASIL PELO PRISMA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA.....	48
3. A PERMANÊNCIA NA ESCOLA E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA: É POSSÍVEL COMO GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO POR MEIO DE PROGRAMAS DE COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR?.....	60
3.1 COMPREENDENDO A ESTRUTURA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E A PERSPETIVA DA INTERSETORIALIDADE NO BRASIL.....	60
3.2 ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR: CONCEITOS PARA ENTENDER A CONTRADIÇÃO ENTRE O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DESAFIO DA PERMANÊNCIA NA ESCOLA.....	71
3.3 O COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR SEGUNDO OS DOCUMENTOS OFICIAIS DO ESTADO DO PARANÁ.....	81
4. AS ESCOLAS, A POLÍTICA, A REDE E AS RELAÇÕES: HÁ CONFLUÊNCIA DA ESFERA ESTADUAL E MUNICIPAL EM TORNO DO PRINCÍPIO DA PERMANÊNCIA ESCOLAR?.....	95
4.1 COMPREENDENDO O PROGRAMA PRESENTE NA ESCOLA A PARTIR DO PROCESSO DA APRESENTAÇÃO DA POLÍTICA PELA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ (SEED).....	95

4.2 A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E O TRABALHO INTERSETORIAL E EM REDE: ELEMENTOS PARA ENTENDER A DINÂMICA DA REDE DE PROTEÇÃO.....	103
5. ENTRE A REDE DE PROTEÇÃO LOCAL E O PRESENTE NA ESCOLA: A ATUAÇÃO DE PEDAGOGOS E DIRETORES NA DINÂMICA DO TRABALHO INTERSETORIAL.....	114
5.1 O FAZER POLÍTICA DOS PROFESSORES DAS ESCOLAS ESTADUAIS E SUA ATUAÇÃO NA ESCOLA E NA REDE DE PROTEÇÃO.....	117
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS.....	151
APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	159
APÊNDICE 2 – TERMO DE SOLICITAÇÃO DE USO DE SOM E VOZ PARA PESQUISA.....	162
APÊNDICE 3 - ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA APLICADA AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA	163
APÊNDICE 4 – DECLARAÇÃO AO DIRETOR ESCOLAR.....	164
APÊNDICE 5 - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA (CEP) SETOR DE SAÚDE (UFPR).....	166
ANEXO 1 – TRANSCRIÇÃO DA FALA DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, RENATO FEDER, NO EVENTO DE APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA PRESENTE NA ESCOLA (27/05/2019).....	175

1. INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi um divisor de águas para a democracia no Brasil. A pressão dos movimentos sociais e o enfraquecimento do Regime Militar abriram caminhos para que o Estado Democrático de Direito fosse a nova forma de organização política do país. De acordo com Cury,

O Estado de Direito é aquele em que se tem a soberania da lei, a legitimidade do sistema representativo baseado no voto popular e nas regras do jogo e a defesa dos direitos subjetivos contra o poder arbitrário (...) O Estado Democrático de Direito reconhece e inclui o poder popular como fonte de poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e democratização do próprio Estado (CURY, 2005, p. 18).

Com a redemocratização, foi preciso enfrentar pontos delicados de nossa história, como foi o caso das políticas sociais voltadas à população infantojuvenil. A discussão sobre a ausência do exercício da cidadania para crianças e adolescentes faz todo sentido neste trabalho, pois a educação enquanto um direito social impacta diretamente nas novas gerações, por meio do ensino obrigatório, gratuito e universal. No entanto, como era possível pensar sobre expandir este direito sem que houvesse a consolidação de garantias constitucionais que abrangessem diretamente a população de até 18 anos? O levantamento bibliográfico sobre a condição das crianças e adolescentes até a promulgação da Constituição Federal aponta para um cenário complicado e por isso, era necessário confrontar um grande dilema social pautado no *menorismo* e na figura do *menor*, pois o uso desta palavra não classificava as pessoas pela sua faixa etária e sim pela sua classificação social e econômica. (FALEIROS, 2011; RIZZINI, 2011, p. 139; RIZZINI, 2011, p. 139; BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017)

O Brasil do século XX carregou a herança de intervenção na vida dos indivíduos já praticada no século XIX, criando hospícios, asilos para pessoas inválidas, prisões e colônias penais, sendo muito mais uma higiene social que propriamente a preocupação em recuperar perfis perigosos – loucos, vadios, prostitutas, embriagados e, infelizmente, os menores abandonados e delinquentes (ALVAREZ, LOURENÇO e SANTOS, 2011).

Daminelli (2016) afirma que a condição de *menor* dava autorização ao Estado para intervir por meio de medidas assistencialistas ou de proteção, como era previsto no Código de Menores. A concepção de menor não se aplicava aos filhos

das elites e por isso, as correções representavam a experiência precoce de punição (ADORNO, 1993). O menor era a criança pobre e a infância era utilizada para falar de crianças e adolescentes com famílias capazes de prover a suas necessidades básicas.

Esta cisão foi institucionalizada pelo Código de Menores, um documento amadurecido durante pelo menos 20 anos por juristas brasileiros. O Decreto nº 17.943/1926 foi assinado pelo então Presidente da República Washington Luís, no dia 12 de outubro, curiosamente 2 anos após o dia 12 de outubro ser oficialmente declarado como dia das crianças no Brasil. O Código de Mello Matos se ancorava na doutrina jurídica salvacionista da infância. Ele era um “instrumento de proteção e vigilância” (DAMINELLI, 2016, p. 1110).

Dessa forma, o Decreto Presidencial instaurou a figura de Juiz de Menores, sendo este a expressão mais cruel do autoritarismo do Estado. Os meninos e meninas eram encarcerados e punidos pela sua condição de pobreza. As medidas corretivas eram determinadas pelo juiz de menores, de acordo com a categoria: abandonados, delinquentes e débeis.

Na concepção do Estado e da sociedade brasileira, as crianças pobres ou em situação de abandono eram vistas como responsáveis pela criminalidade nos centros urbanos. Rizzini (2011) considera que o zelo pela “infância abandonada e criminoso” era uma tentativa de se livrar de elementos “vadios, desordeiros, que nada contribuiriam com o progresso do país” (RIZZINI, 2011, p. 139).

A relação entre pobreza e menoridade foi aprofundada com o Segundo Código de Menores (1979) e a incorporação da Doutrina da Situação Irregular, compondo um trinômio formado por assistência, proteção e vigilância (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017). O documento trazia claramente a estigmatização das crianças pobres como menores que eram vistos como pessoas anormais, com desvios psicológicos (PASSETTI, 2010, p. 201).

Essa situação complexa vivida por crianças e adolescentes foi revista justamente quando os movimentos sociais pressionavam o governo militar pelo restabelecimento da democracia. Ou seja, há a necessidade de entender a luta pelos direitos fundamentais de crianças e adolescentes dentro do espectro democrático, pois não apenas o sistema eleitoral, a representação partidária e o direito ao voto seriam suficientes para que as relações sociais fossem também democratizadas. Era necessário desfazer o estigma menorista e colocar em seu

lugar a universalização da infância, em que todos os meninos e meninas fossem sujeitos de direitos e dignos de serem contemplados com o direito social à educação.

Nesse sentido, este trabalho se encontra com o campo de estudo das políticas educacionais ao constatar que a efetivação do direito à educação passa por um complexo sistema criado sobre as bases da Doutrina da Proteção Integral, que substitui a Doutrina da Situação Irregular, representando um dos grandes avanços para a promoção da cidadania no Brasil.

A Doutrina da Proteção Integral se consolidou na Constituição Federal de 1988, em especial, com o Art. 227. Este estabelece como dever da Família, do Estado e da Sociedade assegurar os direitos fundamentais como a vida, a educação, a saúde, alimentação, segurança e lazer com absoluta prioridade. Em complemento, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é o documento que complementa o Art. 227, sendo uma peça fundamental para a igualdade de crianças e adolescentes. Como afirma Cury “a formalização em lei de uma situação de fato ou de um princípio jurídico democrático abrangente deve se impor como o modo normal de funcionamento da sociedade, como lugar de igualdade de todos (CURY, 2005, p. 19).

Definitivamente, as crianças e adolescentes foram beneficiadas pelo reconhecimento constitucional do seu status de cidadania, expandido a todas as pessoas com até 18 anos. Para Cury, a igualdade é a condição para a participação no conjunto dos direitos humanos do país, compreensão que está em sintonia com a definição de Marshall (2002) sobre direitos humanos. Em seu livro *Cidadania e Classe Social*, escrito em 1949, T.H. Marshall define os direitos civis como aqueles necessários à liberdade individual expressos por liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, direito à propriedade privada e direito à justiça. Os direitos políticos dizem respeito ao direito de participar do exercício do poder, como eleitor ou como eleito. Os direitos sociais são os que garantiriam o bem-estar econômico, a segurança e a participação na herança social. O cidadão é aquele que é beneficiado por esse conjunto de direitos, de maneira integral ou por parte deles.

Nesse sentido, somente com a igualdade entre crianças e adolescentes seria possível conceber a educação enquanto um direito social a ser exercido por eles, considerando o seu caráter de universalização. Na visão de Marshall (2002), os direitos sociais seriam direitos positivos, em que a intervenção do Estado se faz

necessária para que o direito seja respeitado e efetivado. Assim, o direito público subjetivo é uma figura jurídica entendida como a capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial enquanto membro da comunidade e a educação enquanto direito passa a ser possível de ser exigido do poder público para que atenda as demandas sociais (DUARTE, 2004, p. 113). Os novos sujeitos de direitos passaram a ter possibilidade de alcançar um “mínimo de conhecimento obrigatório”, pois a educação é “antídoto à ignorância” (CURY e FERREIRA, 2010, p.124) ainda enquanto indivíduos em formação.

O percurso entre a legislação específica para a população infantojuvenil e a concretude na realidade social é uma questão que vem sendo analisada, principalmente devido a violação dos direitos conquistados. O Estatuto da Criança e do Adolescente deixava evidente a premissa democrática em responsabilizar a família, o Estado e a Sociedade pelo cuidado às crianças e adolescentes, pois não caberia mais ao intervencionismo estatal e nem apenas à família. Era preciso, portanto, criar mecanismos de concretização da legislação aprovada em 1990, o que não se deu sem adversidades e sem experimentar desafios para a abertura de espaços de articulação e diálogo (BIDARRA e DOURADO, 2020, p. 4).

Foi então que, em 2006, o grande salto qualitativo das políticas públicas infantojuvenis resultou na formação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e a estruturação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). A partir disso, foi possível organizar uma complexa estrutura voltada à promoção, defesa e controle dos direitos infantojuvenis.

Estamos ainda trilhando o importante caminho aberto pelo Estado Democrático de Direito. Os conselhos populares são formas de democratizar a democracia (SANTOS, 2002), ampliando o conceito de cidadania para além do voto. O surgimento da complexa estrutura do SGD pode ser visto como uma tentativa do Estado e da Sociedade para colocarem a Cidadania no centro das suas ações por meio da criação de mecanismos de participação social na proteção dos direitos humanos. A estrutura do Estado é impactada pela lógica intersetorial e em rede, sendo esta como um tecido de relações em que são estabelecidas a partir de uma finalidade em comum e se interconectam por ações em conjunto. Assim, a Rede é uma ferramenta das políticas públicas formada por atores sociais de várias instâncias e interliga setores como a saúde, a educação, justiça, para poder oferecer

atendimento tanto às crianças quanto às famílias. (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020, p. 5).

A Rede de Proteção Social à Infância e a Adolescência, então, é o resultado de um movimento mais amplo, iniciado na década de 1990, resultando no Sistema Único de Saúde, em 1988 (MALVEZZI, NASCIMENTO, 2020, p. 5). Por outro lado, é fundamental compreender que a:

Rede não é o simples ajuntamento de serviços ou organizações – requer a adoção de elementos que deem sentido a esse entrelaçamento de ações e processos. Há de se garantir uma institucionalidade, uma organicidade à rede e governança com o fim de potencializar seus recursos e meios [...] todos devem reconhecer suas dependências e interdependências, não havendo espaço para poderes centralizados, imposições, desníveis de mando. (SILVA, 2011, p. 31).

É importante salientar que o Sistema de Garantia de Direitos desenvolve as políticas de atendimento a crianças e adolescentes previstas pelo ECA/90 na esfera municipal. Nela, a intersetorialidade se realiza pelo trabalho articulado entre conselhos tutelares, instituições de acolhimento e Justiça da Infância e Juventude, além dos serviços de saúde, assistência social, organizações não governamentais e estabelecimentos de ensino. No Estado do Paraná, o trabalho intersetorial entre as escolas estaduais com a Rede de Proteção local se realiza por meio dos programas de combate ao abandono e evasão escolar.

Neste ponto reside a questão central do trabalho: sendo a educação um direito público subjetivo e a evasão e abandono escolar uma realidade social no Brasil, como o trabalho intersetorial e em rede se articula com as escolas estaduais do Estado do Paraná para garantir a permanência do estudante no sistema de ensino a partir da atuação de diretores e pedagogos? Estes participam das reuniões da Rede de Proteção no município e, portanto, estão inseridos diretamente no complexo sistema de garantia de direitos.

No universo de análise das políticas educacionais, a luta pelo poder se manifesta nos estudos sobre as políticas públicas voltadas à educação. A ação governamental presente nas mais diferentes áreas revela:

as relações que se estabelecem entre a ação pública e as demandas sociais, pois o Estado se relaciona/reponde à pressão ou à ausência de pressão social. Em outras palavras, o Estado, via de regra, reage às pressões sociais, seja atendendo-as, negociando-as, repelindo-as, absorvendo-as mesmo que parcialmente, etc., mas (re)age em acordo com tais pressões, e isto lhe dá sentido. Assim, é necessário considerar que qualquer política pública não pode ser entendida como iniciativa isolada e unidirecional do Estado ou, ainda menos, do governo (SOUZA, 2016, p. 77).

A evasão e o abandono escolar podem ser vistos como uma demanda a ser respondida pelo poder público, pois coloca em dúvida a capacidade ou a eficácia do Estado em garantir a universalização do ensino obrigatório, considerando a saída de centenas de estudantes dos sistemas de ensino, todo ano.

Diante disso, este trabalho estabelece como objetivos:

- a) Resgatar condições históricas sobre o reconhecimento da cidadania de crianças e adolescentes no Brasil, durante o século XX;
- b) Compreender a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos como decorrência do processo democrático da sociedade brasileira;
- c) Analisar os programas de combate ao abandono e evasão escolar desenvolvidos pelos governos do Estado do Paraná entre 2005 e 2019;
- d) Entender a atuação dos professores e pedagogos dentro da dinâmica do trabalho em rede, articulando a escola com a Rede de Proteção Social à Infância e a Adolescência no município de Almirante Tamandaré em torno do princípio da permanência escolar.

Em 2019, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná divulgou que 89 mil estudantes deixaram de frequentar a escola em 2018. Apesar de a divulgação não citar se são dados apenas à rede estadual (que conta com escolas de ensino fundamental e médio), o número serviu de base para o lançamento do Programa Presente na Escola lançado em 2019.

Este programa de governo é um dos o objeto de estudo deste trabalho. Como orienta Souza (2016) os produtos da política não podem ser analisados como simples resultado da intenção do governante de plantão. A pesquisa buscou entender, por meio da análise dos documentos oficiais, o conjunto de procedimentos orientadores que dão subsídios para o trabalho de pedagogos e diretores. Por isso, a pesquisa documental é uma das metodologias utilizadas no trabalho, pois ela favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos,

grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades e práticas (CELLARD, 2008). Além dos documentos escritos, a pesquisa documental contemplou também a análise do vídeo de lançamento do Programa Presente na Escola, pois no conteúdo da apresentação feita pelo Secretário de Estado da Educação há elementos fundamentais para entendermos os contornos da política.

O momento ritual do evento de lançamento exerce o significado simbólico de convencer os profissionais presentes (e a sociedade) de que a política apresentada é um *marco na história* da educação do Estado (FEDER, 2019), ainda que desde 2005 os diferentes governos tenham desenvolvido mecanismos de acompanhamento de presença dos estudantes.

O objetivo da análise documental não é confrontá-la com a forma como a política se realiza na prática, pois “estes textos não podem simplesmente ser implementados! Eles têm de ser traduzidos a partir do texto para a ação” (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2012, P. 14). Dessa forma, as políticas não são implementadas sem que haja adaptações e interpretações por diferentes indivíduos e grupos de atores que se encontram em contextos específicos e com recursos disponíveis, imersos em realidades históricas e culturais incidindo diretamente sobre a concretização/efetivação da política (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016).

Os autores apresentam a teoria da atuação como um conceito em que acontece a transformação da política por meio dos processos de interpretação e tradução, pois há um grau de autonomia no contexto escolar. Dessa forma, a intersectorialidade e o trabalho em rede entre a escola e a Rede de Proteção são interpretados e traduzidos pelos sujeitos atuantes no ambiente escolar. Se a escola faz a política, entender como tal processo ocorre corresponde a revelar este espaço social específico permeado de tensões entre os órgãos do sistema de ensino – Secretaria de Estado da Educação e Núcleo Regional de Educação – e os sujeitos implementadores do Programa Presente na Escola. As formas pelas quais os sujeitos traduzem e concretizam a política e as decorrências da sua atuação são os elementos colocados em perspectiva neste trabalho.

Para entender “*Como as escolas fazem a política*” (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016) o trabalho também contou como metodologia de pesquisa o uso da entrevista qualitativa, orientada por um tópico guia. Os participantes da pesquisa são pedagogos e diretores de escolas estaduais do município de Almirante Tamandaré, localizado na Região Metropolitana de Curitiba (PR).

Para entender a confluência entre a atuação dos pedagogos e diretores na lógica da Rede de Proteção do município, a dissertação apresenta 4 capítulos.

O primeiro capítulo coloca em perspectiva como a política intervencionista do Estado consolidado no Código de Menores foi o grande entrave para a construção da cidadania da população infantojuvenil. A categoria *menor/menores* era utilizada para diferenciar crianças e adolescentes de acordo com a condição social: as crianças pobres eram menores, enquanto o mesmo termo não se aplicava às crianças das classes mais favorecidas. (ALVAREZ, LOURENÇO e SANTOS, 2011). O texto aponta para a contradição das políticas públicas brasileiras diante do cenário internacional de consolidação de princípios e garantias de direitos à população infantojuvenil. Internamente, os movimentos pelos direitos infantojuvenis eram um dos mais organizados da época (NICODEMOS, 2020, p. 177) culminando na participação do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) na Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988), tensionando a inclusão dos direitos das crianças e adolescentes no texto constitucional de 1988. A partir deste importante avanço para a cidadania no Brasil, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente como legislação específica das políticas destinadas à população infantojuvenil.

O segundo capítulo apresenta a Doutrina da Proteção Integral como o fundamento de uma estrutura específica para a promoção dos direitos infantojuvenis no Brasil (NESRALA, 2019). Ela substituiu a doutrina menorista e da Situação Irregular que prevaleceu durante o século XX e foi superada pela mudança da organização política do país, pautada na democratização da sociedade (WILLERS e ANGST, 2017). Por meio da Doutrina da Proteção Integral, foram criados mecanismos de promoção e controle dos direitos infantojuvenis dando origem ao Conselho Nacional de Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA) e o Sistema de Garantia de Direitos. O capítulo observa que o SGD se pauta no trabalho intersetorial e em rede (RIZZINI, 2009; AQUINO, 2004), articulando os diferentes serviços municipais entre si e estes com as escolas estaduais, pois a lógica da intersetorialidade contempla as escolas estaduais dos municípios. Para entender esta articulação, foram analisados os programas de combate ao abandono escolar desenvolvidos no Estado do Paraná entre os anos de 2005 a 2019. Eles são fontes documentais de pesquisa importantes para entender as modificações e recorrências da política (BALL, 1993).

O terceiro capítulo consiste na análise dos aspectos da apresentação do Programa Presente da Escola, onde é possível compreender as expectativas da Secretaria de Estado da Educação sobre o Programa Presente na Escola e como ele se articula com a municipalidade. Por isso, o capítulo apresenta as características do município de Almirante Tamandaré e como a Rede de Proteção Local se organiza, pois é dentro da administração municipal que se realiza a articulação entre as esferas estadual e municipal.

O quarto capítulo foi construído a partir da análise das entrevistas semiestruturadas realizadas com pedagogos e diretores escolares. Elas foram fundamentais para evidenciar os limites e dificuldades em articular o trabalho em rede com a política de metas estabelecida pela Secretaria de Estado da Educação. O controle do trabalho do diretor por meio de ferramentas virtuais e a pressa em resgatar os alunos que abandonaram a escola se colocam *versus* as limitações das redes locais em reverter os casos de abandono encaminhados pelas escolas evidenciam a existência de duas temporalidades: o tempo das metas e o tempo da Rede. Eles não são convergentes, pois a lógica da escola não é a mesma lógica da Rede de Proteção.

Por fim, o trabalho traz reflexões sobre os limites de se promover o direito à educação diante de uma política desumanizante de resultados: o estudante é um percentual somado a todos os outros presentes em um dia de aula. O aluno ausente é desumanizado quando os programas de controle de presença não contemplam as condições sociais e econômicas às quais estão sujeitos e por isso, a perspectiva intersetorial poderia oferecer uma solução mais eficaz para que a criança ou o adolescente permaneça com sua matrícula ativa.

A modernização da educação (LAVAL, 2019) tem um custo alto: coloca os profissionais da educação em uma lógica de metas, em um ritmo infinito de trabalho para responder as exigências da SEED. Enquanto isso, o direito de todas as pessoas de se apropriarem da cultura pode ser prejudicado. Essa apropriação é parte essencial da condição humana, por isso o direito à educação é, concretamente um direito humano (CARA, 2019, p. 26).

2. O SÉCULO XX E O LONGO PERCURSO ENTRE O ESTIGMA DA MENORIDADE E O STATUS DE SUJEITO DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

"Eu espero que um dia todas as lutas que a gente tá fazendo, que um dia a gente consiga vencer" (16 anos - MNMMR - Campina Grande, PB, 1992)

A proposta deste capítulo decorreu de uma reflexão sobre a cidadania e direitos humanos no Brasil. Ao ler a importante obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2020), uma grande dúvida pairou sobre o trabalho em andamento, pois não seria possível discutir a educação como um Direito Público Subjetivo sem colocar em perspectiva o processo social e político que resultou no reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A partir deste incômodo, o capítulo tomou um contorno muito particular, resgatando elementos históricos sobre a população infantojuvenil das classes populares e a pesada intervenção do Estado sobre os filhos e filhas das famílias mais pobres, pois o Código de Menores decretado em 1927 prevaleceu até 1989 como “instrumento de proteção e vigilância” (DAMINELLI, 2016, p. 1110), sustentado por um poderoso discurso que associava pobreza, abandono e delinquência nos grandes centros urbanos, sendo o encarceramento uma forma de “gestão da população pobre e de seus filhos” (ALVAREZ, LOURENÇO e SANTOS, 2011). Esta forma higienista de tratar crianças e adolescentes pobres ficou conhecida como a Doutrina da Situação Irregular e foi um dos grandes obstáculos para que houvesse direitos universalizantes à população infantojuvenil. Esta compreensão estava em amadurecimento devido a documentos internacionais estimulando a necessidades de as nações colocarem na pauta política o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (DAMINELLI, 2016, p. 1110).

O capítulo apresenta a superação da Doutrina da Situação Irregular pela Doutrina da Proteção Integral principalmente porque muitos movimentos sociais empenharam suas lutas políticas ainda durante o período da Ditadura Militar (1964-1985). Os movimentos pelos direitos infantojuvenis eram um dos mais organizados da época (NICODEMOS, 2020, p. 177) conseguindo impor à agenda pública, durante a década de 1980 necessidade de rever as políticas sociais destinadas à população infantojuvenil. Ou seja, se a sociedade brasileira ansiava pela

redemocratização política do país, as crianças e adolescentes deveriam ter a sua condição de cidadãos garantida na Constituinte (1985) e na Constituição Federal (1988). Dessa forma, o capítulo discute o Art. 227 como o marco normativo das políticas públicas destinadas à cidadania da população com até 18 anos, resultando em documentos infraconstitucionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990). Assim, o Art. 227 foi fundamental para que o tratamento da população infanto juvenil fosse democratizado, fazendo com que pudesse usufruir da cidadania brasileira.

A partir desse longo processo de consolidação dos direitos humanos, a educação também recebeu destaque importante na Constituição Federal de 1988, com o seu reconhecimento enquanto direito social, como determina o Art. 206. Os maiores beneficiados pelo Direito à Educação é justamente a população infantojuvenil, pois foram criados mecanismos legais para a garantia da aplicação dos direitos fundamentais infantojuvenis, pois a Educação é um direito público subjetivo sendo individual e social, ao mesmo tempo, e por isso, o poder público deve atender a demanda do direito e a população pode exigí-lo devido ao seu caráter coletivo (DUARTE, 2004, p. 118). Cria-se assim, as condições formais para que as crianças e adolescentes possam buscar sua realização individual a partir da sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro. A educação imbuiria o cidadão das capacidades que o possibilitaria tomar decisões individuais dentro do universo social.

Dessa forma, a construção da cidadania de crianças e adolescentes está diretamente ligada com a formação da cidadania da própria sociedade brasileira. Os direitos já conquistados devem ser protegidos (BOBBIO, 2004) por um conjunto iniciativas por parte do Estado e que deve ser respeitado pelos governantes e por todas as instituições sociais.

2. 1 O CONTROLE SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES POBRES: O CÓDIGO DE MENORES NO BRASIL

A infância e a adolescência são construções sociais analisadas por historiadores, em especial, por Ariès (1978). Em seu livro *História Social da Criança e da Família* (1978), o autor se dedicou a demonstrar que criança e adolescente são categorias sociais definidas a partir do século XII, no contexto europeu. Ele detalha

que, misturadas à vida dos adultos, as crianças não possuíam identidade própria, tendo pouco ou quase nenhum valor social.

Essa realidade passou a mudar com o que ele chama de “infância engraçadinha” retratada nas pinturas dos séculos XV e XVI. Nessa época, o primeiro nome da criança não tinha uma designação específica, sendo necessário completar com um sobrenome inspirado na família ou no lugar. Seria uma forma de dar singularidade aos sujeitos. Esta singularidade se completou com um caráter numérico, ou seja, passou a se observar as idades das pessoas. Assim, “o nome pertence ao mundo da fantasia, enquanto o sobrenome pertence ao mundo da tradição” (ARIÈS, 1981, p. 30). O que vemos hoje é que “nossos hábitos civis estão ligados ao mesmo tempo a esses dois mundos” (ARIÈS, 1981, p. 30).

Segundo Del Priore (1999), Ariès apresentou duas teses revolucionárias sobre a criança e a família: a escolarização e a vida privada sofreram modificações importantes culminando na supervalorização da criança, no contexto europeu. A escolarização proporcionada pelos educadores católicos e protestantes provocou uma “metamorfose na formação moral e espiritual da criança” (DEL PRIORE, 1999, p. 6), em oposição à transmissão das técnicas e saberes tradicionais dos adultos da comunidade. A criança era vista como adulto em gestação. No âmbito familiar, a transformação aconteceu com a emergência da vida privada e com a valorização do foro íntimo. Neste ponto, com a sociedade burguesa em ascensão, a criança saiu da condição de quase invisibilidade para a condição de “reizinho do lar” (DEL PRIORE, 1999, p. 6).

Ao reconhecer a importância da análise de Ariès (1978) sobre a descoberta ou a invenção da criança, Del Priore faz um questionamento fundamental para entender a realidade brasileira: por que as teses do referido autor devem instigar os historiadores brasileiros a procurarem as suas próprias respostas? Porque tanto a escolarização quanto a vida privada no Brasil se tornaram uma realidade no Brasil em um período posterior ao que já acontecia em outros países em que o capitalismo se tornou realidade no início da Idade Moderna.

A escolarização enfrentou obstáculos impostos pela sociedade ainda colonial, de industrialização tardia, marcada pela pobreza e pela desigualdade. Segundo a autora, o sistema econômico não exigia uma adaptação física ou moral do indivíduo a uma nova realidade. No século XIX, a educação das crianças da pequena elite era feita por professores particulares, enquanto os filhos dos pobres teriam algum valor

social pela via do trabalho na lavoura. O trabalho infantil era exaltado como uma ocupação à criança

(...) no final do século XIX, o trabalho infantil continua sendo visto pelas camadas subalternas como “a melhor escola”. “O trabalho [explica uma mãe pobre] é uma distração para a criança. Se não estiverem trabalhando, vão inventar moda, fazer o que não presta. A criança deve trabalhar cedo”. (DEL PRIORE, 1999, p. 7)

Ou seja, a escolarização não era um valor em si, pois a ética do trabalho se sobrepunha à educação, e nas famílias pobres, a formação escolar não era uma prioridade, sendo ela a sobrevivência, considerando que o trabalho das crianças complementava a renda familiar.

No entanto, o trabalho infantil dava lugar a outras formas de se conseguir algum dinheiro: a mendicância, os pequenos furtos, a prostituição infantil eram realidades sociais de muitas crianças e adolescentes. Essa dura condição social causada pela exclusão social e pela pobreza não motivou o Estado a corrigir as desigualdades, pelo contrário, desde 1890, o Código Penal da República classificava como *menor* os meninos e meninas com até 9 anos completos, estes eram considerados irresponsáveis. Já os crimes cometidos por pessoas entre 9 a 14 anos eram punidos de acordo com o discernimento sobre o ato, ou seja, se agiram de maneira consciente eram recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, não permanecendo além dos 17 anos. A estes, a punição seria o trabalho no sistema produtivo vigente, o que Santos (1999, p. 123) nomeou como a Pedagogia do Trabalho. Com relação aos jovens de 14 a 17 anos, o discernimento era sempre presumido, portanto, sempre poderiam ser punidos.

O ano de 1927 foi emblemático para a o país, pois o Decreto Nº 17.943-A, assinado pelo então presidente Washington Luís ficou conhecido como Código de Menores. Este modificou a condução do tratamento da população infantojuvenil. Também conhecido como o Código de Mello Matos, tinha por base a doutrina jurídica salvacionista da infância. O Código de Menores era um “instrumento de proteção e vigilância” (DAMINELLI, 2016, p. 1110) voltado às crianças pobres. Este não era apenas uma classificação com base no recorte etário, sendo utilizado acompanhado de adjetivos como *menor* abandonado e *menor* delinquente. Daminelli (2016) explica que a adjetivação do sujeito autorizava o Estado a intervir com medidas assistenciais ou de proteção, como era previsto no Código de Menores.

Como abandonados e menores, as crianças e adolescentes passaram a serem vistos como a causa de parte da criminalidade dos centros urbanos:

A deterioração das condições sociais, as modificações das formas e modos de relacionamento, e ainda os diferentes e novos padrões de convívio que a urbanidade impunha a seus habitantes eram ignorados pelo discurso oficial, que estabelecia a oposição entre lazer-trabalho e crime-honestidade. A infância, sempre vista como a “semente do futuro”, era alvo de sérias preocupações. Os criminalistas, diante dos elevados índices de delinquência, buscavam por vezes na infância a origem do problema. (SANTOS, 1999, p. 122)

Os meninos e meninas, pedintes, delinquentes, estavam principalmente no contexto dos centros urbanos. Em uma escala populacional crescente, a busca pelo trabalho e pelas formas mais variadas de sobrevivência tomavam conta da paisagem urbana. Os problemas sociais relacionados à habitação, moradia, saúde não fizeram com que as elites políticas e econômicas encontrassem soluções que alcançassem as populações mais pobres. As medidas tomadas pelas autoridades procuravam esconder os desvalidos das ruas. A passagem do século XIX para o século XX foi marcada pela intervenção do Estado na vida dos indivíduos (ALVAREZ, LOURENÇO e SANTOS, 2011) criando hospícios, asilos para pessoas inválidas, prisões e colônias penais para tirar da paisagem urbana pessoas que causariam desordem à cidade. Dentre as pessoas vistas como perigosas à modernidade, estão os loucos, os vadios, prostitutas, embriagados, estão os menores abandonados e delinquentes. Os autores destacam que:

As instituições voltadas para o confinamento desses grupos não eram mais vistas apenas como depósitos de imprestáveis/inadaptáveis, mas antes e acima de tudo como espaços de correção no sentido do ajustamento à disciplina da vida urbana, à disciplina do trabalho, movimento esse comum aos processos de modernização em outras sociedades (ALVAREZ, LOURENÇO e SANTOS, 2011, p. 181).

As crianças e adolescentes abandonados e delinquentes eram vistos como futuros adultos perigosos, que não se dedicariam ao trabalho e incapazes de serem bons cidadãos. O encarceramento das crianças pobres fazia parte dos mecanismos de gestão da população pobre e de seus filhos, através de um discurso eficiente associando pobreza, abandono e delinquência nos grandes centros urbanos (ALVAREZ, LOURENÇO e SANTOS, 2011, P. 180) concluíam que a concepção de *menor* não se aplicava aos filhos das elites e por isso, as correções, colocando-as na experiência precoce de punição (ADORNO, 1993) de crianças e jovens pobres,

negros e pardos, colocados na condição de perigosos, ainda que fossem os que mais precisassem de alguma garantia de direitos que não os discriminassem.

A função de Juiz de Menores deu uma dinamicidade ao processo de encarceramento precoce, pois as autoridades policiais encaminhavam os *menores* ao Juiz, que decidiria o destino das crianças. As medidas corretivas eram determinadas por ele de acordo com a categoria: abandonados, delinquentes e débeis. Havia um conjunto de profissionais responsáveis pelo atendimento das crianças e adolescentes e, dependendo do laudo, o destino era as instituições abrigo ou a colocação em famílias.

Além dos profissionais específicos para fazerem cumprir as determinações do Juiz de Menores, a judicialização da infância (RIZZINI, 2011, p. 113) teve impulso com a criação de um conjunto de instâncias: Conselho de Assistência ao Menor e Proteção a Menores, Juizado de Menores e abrigos de menores. Esta foi a tendência que acompanhou a política de assistência infantojuvenil, ao longo do século XX. Por isso, no ideário jurídico brasileiro, “menor” era a criança deixada à sua própria sorte – abandonada, desvalida, viciosa (DAMINELLI, 2016).

A perspectiva positivista (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017) de manutenção da ordem por meio do encarceramento e de medidas educativas (como eram os internatos, que eram locais em que as crianças e adolescentes seriam corrigidos pelo desempenho de algum tipo de trabalho) corrobora com a imagem da sociedade em busca de um projeto de desenvolvimento de país sem que as crianças e adolescentes pobres fizessem parte, como sujeitos. Rizzini (2011) considera que o zelo pela “infância abandonada e criminosa” era uma tentativa de se livrar de elementos “vadios, desordeiros, que nada contribuiriam com o progresso do país (RIZZINI, 2011, p. 139).

A associação entre justiça e assistência social às crianças e adolescentes elevaria o país à civilização e ao desenvolvimento nacional (RIZZINI, 2011, p. 139). As autoras afirmam que o Estado brasileiro se utilizava da imprensa para popularizar as medidas assistencialistas à população infantojuvenil, resultando no crescimento da procura de famílias que, em situação de pobreza, buscavam alternativas para que seus filhos e filhas tivessem acesso a condições sociais como alimentação e segurança, ainda que isso implicasse em seu encarceramento.

Com o Estado Novo (1937) houve uma intensificação da abordagem sobre a menoridade pobre, quando a internação de crianças e jovens passou a ser um

problema gerido pelo Ministério da Justiça, e, portanto, uma questão de segurança nacional. A criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), pelo Decreto nº 3.799, de 5 de novembro de 1941, inaugurou um dos períodos mais complicados para a infância e a adolescência no Brasil, pois se já não havia a concepção de cidadania à população infanto-juvenil, como SAM, estes passam a serem tratados com mais severidade, vistos como incapazes do convívio social em liberdade, os responsabilizando pela sua condição.

Faleiros (2011) considera que a política do menor se tornou uma questão nacional, e por isso, perdurou por décadas. Esta tinha por base a criminalização, a segregação social e a repressão influenciando a vida de centenas de crianças e adolescentes brasileiros, da maneira mais cruel possível, tirando-os do convívio familiar, privando da liberdade e impondo punições.

Este modelo corretivo do menor implementado pelo SAM durou até 1964. No entanto, já na década de 1950, inúmeras denúncias sobre maus tratos, como agressões físicas, violência sexual, falta de higiene, alimentação inadequada, superlotação provavam o quanto o SAM era um depósito de menores (RIZZINI, 2011), maltratados dentro de um sistema que deveria os proteger das condições que enfrentavam nas ruas ou nos ambientes das suas famílias (COSSETIN, LARA, 2016).

Em 1964, ano do golpe militar no Brasil, o SAM foi substituído pela Fundação do Bem-Estar do Menor – FEBEM – por meio da Lei Nº 4.513/1964. A lei também criou a Política do Bem-Estar do Menor – PNBEM, que orientava o funcionamento das FEBEMs nos diferentes Estados do país. A consequência direta do intervencionismo estatal foi o aumento da prisão de crianças e adolescentes nas ruas. Entre 1967 e 1972, cerca de cinquenta e três mil crianças foram recolhidas para as FEBEMs (RIZZINI, 2004, p. 35). Eram jovens moradores das favelas, autores de pequenos furtos, pedintes de esmolas e vendedores de objetos para poderem sobreviver.

A correlação entre pobreza e marginalidade orientou também o segundo Código de Menores, sancionado pela Lei Nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Ele não representou qualquer mudança na concepção sobre a *menoridade*, pois, assim como o Código de Menores de 1927, pautava-se na perspectiva jurídica repressiva da população infantojuvenil, do assistencialismo do Estado, sem avanços na discussão sobre direitos de crianças e adolescentes. A incorporação da Doutrina da

Situação Irregular foi um elemento distintivo do Código de Menores de 1979, ainda que ela já estivesse em operação desde a criação da Política do Bem-Estar do Menor, em 1964. Prevaleceu o “(...) trinômio assistência, proteção e vigilância” (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017), ainda que a proteção do Estado resultasse em práticas completamente diferentes do que era apregoado.

(...) foram corriqueiras as violações e restrições de direitos do menor de idade, não havendo ainda a perspectiva de direitos fundamentais, fortalecida pela concepção de incapacidade civil, de modo que a opinião da criança se fez irrelevante em todos os sentidos. Foi cunhado o termo “situação irregular”, a fim de identificar o “menor” de forma ampla e essencialmente discricionária, no art. 2º dessa lei: asseguram nessa classificação tanto a categoria dos adolescentes “em perigo” (inc. I a IV), quanto os adolescentes tidos como “perigosos” (inc. V e VI) (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017, p. 201).

Se a população infantojuvenil não era vista como detentora de direitos fundamentais que alcançassem as pessoas sem distinção social, com a Doutrina da Situação Irregular aprofundava-se o problema sobre a menoridade, pois a intervenção do Estado se daria porque o menor estaria na condição de delinquência ou em vias de se tornar um delinquente. Na visão de Passeti (2010, p. 201) o Código de Menores se pautou na concepção “biopsicossocial” do abandono e da infração, estigmatizando as crianças pobres como “menores”. Ou seja, estar em situação irregular significava estar fora da normalidade. O Art. 2º considerava como situação irregular o fato da criança e do adolescente serem privados de condições como saúde e instrução obrigatória, por falta de ação ou impossibilidade dos pais ou responsáveis; quando vítima de maus-tratos por parte da família ou responsáveis; perigo relacionado à moralidade ou seja, viver em ambiente ou atividades que contrariassem os bons costumes da sociedade da época); falta de representação legal de pais ou responsáveis; falta de adaptação à família ou à comunidade devido a desvios de conduta e, por ter sido autor de alguma infração penal (BRASIL, 1979).

Dessa forma,

A criança e o adolescente só adquiriam visibilidade e notoriedade social ao estarem à margem da situação estabelecida como normalidade, configurando-se, por parte do Estado, a mesma estratégia de controle e de assistencialismo designada às populações mais carentes (COSSETIN, LARA, 2017, p. 123).

A figura do Juiz de Menores foi responsável pela perda da liberdade de centenas de jovens ao serem julgados como “vítimas” e “delinquentes”, em nome do controle e da ordem social (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017, p. 201). A autoridade judiciária sustentava suas decisões em pareceres técnicos (COSSETIN, LARA, 2017, p. 123) para decidir quem seriam os *menores* delinquentes e os que poderiam se tornar delinquentes.

Os autores esclarecem que as políticas a serem aplicadas aos adolescentes em situação irregular

deveriam propiciar a correção dos desajustados socialmente, assim como prevenir e assistir o menor para que ele não se distanciasse do processo considerado adequado para seu desenvolvimento e comportamento. (COSSETIN, LARA, 2017, p. 123).

De maneira taxativa, o Estado responsabilizava as famílias pobres e excluídas do processo produtivo pela situação irregular dos seus filhos. A intervenção do Estado era feita para que as crianças e adolescentes pobres fossem reintegrados às suas famílias, mas a contradição estava posta, pois como reintegrar crianças e adolescentes a famílias que não apresentavam uma situação econômica e social favoráveis? Elas eram concebidas como produtoras do problema e, também, parte da sua resolução. Passeti (1991) questionava se a reintegração por meio da internação na FEBEM era de fato eficiente, pois aprofundava ainda mais o estigma menorista que diferenciava “menoridade” e infância no Brasil.

A privação da liberdade dos *menores*, a vivência nos internatos, a estigmatização dos adolescentes, a falta de atenção especial, de políticas públicas capazes de instituir direitos para população infantojuvenil pobre, abandonada e marginalizada eram elementos que representavam entraves ao avanço da cidadania no Brasil.

O ideário do encarceramento e a punição para a integração social, principalmente no contexto do Governo Militar não poderia ter resultado positivo, fosse para os objetos da repressão do Estado, fosse para o conjunto da sociedade. Como pensar em mecanismos de privação de liberdade, culpabilizando o pobre por ser pobre e

(...) em nome da suposta integração social, da ordem, da educação, da disciplina, da saúde, da justiça, da assistência social, do combate ao abandono e a criminalidade, as ações se revezam para consagrar os

castigos e as punições em um sistema de crueldades. Se é sabido que a prisão não educa ou integra adultos infratores, ela não deveria servir de espelho para a educação de jovens ou para sequer corrigir-lhes supostos comportamentos perigosos. (PASSETTI, 2010, p. 202)

Por isso, os Códigos de Menores de 1927 e 1979 compõem uma página lamentável da história do Brasil pela ausência de políticas universais a crianças e adolescentes. A infância era reservada às crianças de famílias com condições sociais e econômicas de prover a segurança, alimentação e educação, livrando o Estado de se ocupar com elas, pois as famílias estruturadas, estáveis financeiramente dariam o suporte necessários aos seus filhos. As crianças assistidas pelas suas famílias não eram menores, eram simplesmente crianças (ou adolescentes).

Ser menor no Brasil, durante praticamente todo o século XX, não era definido apenas pela idade inferior a 18 anos, pois a pessoa com menos de 18 anos e membro de famílias assoladas pela realidade econômica e social de exclusão, nas ruas, como pedintes ou cometendo pequenos delitos, era vista como risco à ordem social, ao desenvolvimento da cidade, ao projeto de sociedade que não contemplava as populações pobres, muito menos crianças.

A superação da doutrina menorista encontrou espaço com a reabertura política do país e com a possibilidade real de elaboração de uma nova constituição federal. Ou seja, seria impensável modificar a estrutura política em que nela fossem incluídos os anseios e a possibilidade do exercício da cidadania estendido à toda população infantojuvenil, sem que houvesse a exclusão dos mais pobres.

Segundo Sen (2012), quando há privação de liberdade que limita as escolhas e oportunidades de as pessoas exercerem a sua condição de cidadão, o desenvolvimento do país é colocado em risco, pois este está ligado às oportunidades oferecidas à população de fazer escolhas. Por isso, a Doutrina da Proteção Integral e a criação do Sistema de Garantia de Direitos representaram um considerável avanço para que crianças e adolescentes desde que tivessem seus direitos fundamentais garantidos e respeitados pelo Estado e pela sociedade. Nesse sentido, o combate ao abandono escolar promovido pelos governos, interpretados pelos diretores e professores nas mais diferentes escolas, pode ser uma forma de efetivar a condição de cidadãos de crianças e adolescentes.

2.2 A TRANSIÇÃO DO PARADIGMA DA SITUAÇÃO IRREGULAR PARA A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO GARANTIA DE DIREITOS

A compreensão sobre o surgimento do *menorismo* para se referir a crianças pobres fez o trabalho caminhar para o questionamento sobre o que é uma sociedade justa, buscando na leitura de Amartya Sen (2011) a problemática para entender que apenas o acesso a bens não determina o sucesso da sociedade em estabelecer a igualdade e a justiça como elementos balizadores do seu desenvolvimento. Sen (2011) defende a democracia como um valor fundamental para as sociedades e a participação social nas decisões políticas garantem a democratização das relações sociais (ZAMBAN, 2014).

A Teoria de justiça desenvolvida por Amartya Sen (2009) foca na realização concreta da sociedade e por isso, as liberdades estariam associadas às capacidades de escolha entre as alternativas possíveis em funcionamento.

Na abordagem das capacidades e vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar (SEN, 2011, p. 266)

De acordo com Zamban (2014), a ideia de justiça parte das liberdades reais, representadas na capacidade de fazer escolhas, mas quando pensamos na postura hostil assumida pelas instituições do Estado Brasileiro diante do abandono de crianças e adolescentes, privando-os da liberdade, era um grande erro desejar uma sociedade justa considerando a uma diferença entre infância – crianças assistidas pelas famílias com condições sociais e econômicas satisfatórias – e menores – crianças de famílias pobres. Por mais que enquanto crianças não havia uma margem ampla de capacidades, já era possível avaliar as limitações nas capacidades ainda durante a infância e a adolescência, podendo acompanhar o indivíduo ao longo da sua história, considerando que “a vida consiste no que realmente acontece (...) e nossa liberdade nossas escolhas são partes de nossas vidas reais” (SEN, 2009, p. 269).

Nesse sentido, uma sociedade justa não seria aquela em que as pessoas possuem acesso aos bens primários, apenas. É preciso ir além, é preciso considerar:

As condições, políticas, econômicas, culturais, institucionais e outras, precisam favorecer, promover e garantir o exercício da liberdade. Sem ela não existem justiça, democracia, garantia dos direitos fundamentais e outras dimensões indispensáveis para uma organização social equitativa (ZAMBAN, 2014, p. 50).

Será possível entender que, no Brasil, a consolidação do marco normativo dos direitos fundamentais infantojuvenis as legislações complementares foram fundamentais para que o cenário de desigualdade estrutural na concepção de infância X minoridade fosse superado, principalmente pelo valor democrático orientando as disputas em torno das políticas sociais. No entanto, esta consolidação se deu em meio a uma grande discussão internacional sobre as garantias de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, a análise de Stolz (2020) será fundamental para entender os principais momentos históricos de consolidação dos textos internacionais que serviram de base para a legislação brasileira e para a construção do art. 227 (CF/88) sobre os direitos da criança e para que o Estatuto da Criança e do Adolescente fosse aprovado, em 1990. Apesar de o Brasil caminhar na contramão dos principais documentos internacionais sobre os direitos da população infantojuvenil, com o processo de redemocratização iniciado em 1985 e com a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), as condições favoráveis estavam dadas para que finalmente os direitos fundamentais de crianças e adolescentes fossem reconhecidos. O abandono da perspectiva menorista da situação irregular dá espaço para o princípio da proteção integral, moldando a legislação que estaria sendo gestada ao longo da década de 1980.

Na Europa, diferentes congressos reuniram representantes de diferentes nacionalidades. Mas, foi em um congresso sobre amamentação que a visão sobre a infância começou a se modificar. Os Congressos Internacionais de Gotas de Leite (1905, 1907, 1911) reunindo França, Alemanha, Bélgica, Reino Unido, Espanha, Itália, Argentina, Holanda e Suíça, além de pediatras, expuseram as questões sociais como a pobreza e a exclusão social em que viviam homens, mulheres e

crianças dos países europeus e também de outras partes do mundo. A infância passou a ser vista como uma categoria diferenciada alcançando “ressonância social e de implicações políticas (...) sendo objeto de vários tratados internacionais” (STOLZ, 2020, p. 327).

Em 1923, a Declaração dos Direitos da Criança de Genebra publicado pela Liga da Nações chamou a atenção para a sensibilidade em torno da proteção infantil:

1. A criança deve receber os meios necessários para seu desenvolvimento normal, tanto material quanto espiritualmente;
2. A criança com fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser cuidada; a criança que está atrasada deve ser ajudada; a criança delinquente deve ser recuperada; e o órfão e a criança abandonada devem ser protegidos e socorridos;
3. A criança deve ser a primeira a receber alívio em momentos de angústia;
4. A criança deve ser alocada em condições de ganhar seu sustento e deve ser protegida contra toda forma de exploração;
5. A criança deve ser criada com a consciência de que seus talentos devem ser dedicados ao serviço do próximo¹.

Este documento foi fundamental para que os direitos da criança² tivessem protagonismo nas discussões internacionais, pois a partir dele, em 1959, a Declaração foi revista e aprimorada, resultando na Declaração Dos Direitos da Criança, com 10 princípios fundamentais³. Entre os dois textos – 1924 e 1959 – mantiveram-se alguns pontos:

¹ Declaração de Genebra, 1923. Disponível em: <https://archive.crin.org/en/library/un-regional-documentation/declaration-rights-child-1923> Acesso em: 01 de abril de 2022).

² Em todo o documento não há menção ao recorte etário que defina o limite de idade para que a pessoa se enquadre na categoria criança. Além disso, não há menção sobre o adolescente, dois fatores relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à proteção, considerando que a concepção protetiva norteia os princípios da Declaração dos Direitos da Criança.

³ Declaração Universal dos Direitos da Criança. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Docs_referencia/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf. Acesso em 01 de abril de 2022).

1) satisfação das necessidades básicas; 2) assistência e proteção em situações de vulnerabilidade; 3) entendimento de que a criança é um ser em formação o que requer atenção específica; 4) a imprescindibilidade da educação; e, 5) a necessidade de salvaguarda de todo e qualquer tipo de exploração (STOLZ, 2020, p. 333).

É importante salientar os princípios inerentes ao documento: priorização, ou princípio da proteção integral, não discriminação e direito à educação. A abordagem garantista dos direitos específicos da criança estabelecendo que toda criança teria direito às garantias contidas na Declaração de 1959, portanto, superando a percepção da criança como mero objeto de intervenção por parte do Estado quando em situação de risco, abandono, alienação ou delinquência – a antiga doutrina da situação irregular (PETERKE; FARIAS, 2020, p. 314).

Em 1969, no documento elaborado com o nome Pacto de San José de Costa Rica realizado na Convenção Americana de Direitos Humanos, a concepção protetiva da criança é reafirmada, como está escrito no Art. 19 “toda criança tem direito as medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da família, da sociedade e do Estado”.

A contradição entre as discussões internacionais sobre os direitos fundamentais das crianças e a política intervencionista do Estado Brasileiro é gritante no ano de 1979, considerado o Ano Internacional da Criança. O ano foi comemorado por diversos países, o que “possibilitou que os povos, organizações e Estados reiterassem seu compromisso com os direitos da criança” (STOLZ, 2020, p. 335).

Setores populares criticavam a política de manutenção dos menores em instituições de recolhimento, pois negava a eles a possibilidade de se desenvolverem no contexto social em que viviam. O modelo alternativista considerava que a distribuição igualitária de renda poderia garantir que as crianças fossem protegidas, ainda que houvesse uma necessidade real de alteração das leis para que as políticas sociais. De maneira localizada em diferentes cidades, as diferentes ações alternativas desenvolvidas por organizações não governamentais e entidades religiosas cresceram a ponto de, além de oferecer uma alternativa à institucionalização do menor, foi também um elemento importante para a organização de movimentos populares de defesa dos menores. Os movimentos alternativistas foram espaços políticos pedagógicos em que as experiências partilhadas entre educadores com a realidade das crianças “capazes de mobilizar,

organizar e fortalecer as estratégias de luta de modo a alcançar a formulação de políticas públicas garantidoras de cidadania” (Jesus, s/d)

As ruas das grandes cidades evidenciavam a crise da acumulação do capital e a instabilidade política que tomou conta dos países periféricos, como o Brasil. O problema do menor não era isolado, pois sempre é preciso associar o empobrecimento das famílias e a falta de políticas sociais destinadas às crianças. O tema dos meninos e meninas de rua adotou um caráter emblemático na medida em que concentrava o cerne de todos os problemas relacionados à infância (MENDES, 2011, p. 122).

As iniciativas alternativistas foram reunidas em evento realizado em 1984, com o título de “I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua”, em Brasília. Gouvêa, Carvalho e Silva (2021) atribuíram o surgimento do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua à importância das alternativas comunitárias. Atribuíram, também, ao envolvimento de ONGs, educadores e políticos, por meio do diálogo com as crianças e jovens em situação de rua. Com o objetivo de aliar a luta pela cidadania com a superação da exclusão socioeconômica, o movimento nascente passou a fazer a articulação nacional em favor dos meninos e meninas marginalizados e, também, pela melhoria das condições de vida das crianças e adolescentes (FALEIROS, 1995).

Os movimentos sociais e as organizações não governamentais emergiram enquanto sujeitos políticos e passaram a fazer parte da disputa por um projeto de sociedade (NICODEMOS, 2020, p. 171). Com isso, abria-se a possibilidade de interlocução crítica com os poderes do Estado, inaugurando um novo conceito de política pública, numa articulação entre governo e sociedade civil, ainda que permeada de conflito (MENDES, 2011, p. 122).

A partir da segunda metade do século XX, os movimentos sociais começaram a construir as pautas reivindicatórias de maneira que contemplassem temas específicos, como os movimentos sociais urbanos reivindicavam melhores condições de trabalho, alimentação e moradia, por exemplo. A cobrança por moradia, alimentação, creches para os filhos dos trabalhadores, condições de vivência digna nas cidades era uma forma de enfrentamento dos governos militares e uma ação pragmática para a solução de questões políticas instauradas pelo desordenado processo de urbanização ocorrido a partir dos anos de 1950 (DOIMO, 1995).

Cada vez mais autônomos em relação ao Estado e cada vez mais distantes das perspectivas político-partidárias, os movimentos sociais compunham um quadro de forças em que a capacidade de mobilização foi canalizada de maneira horizontal devido à diversidade de interesses dos diferentes movimentos. Assim, a pauta reivindicatória dos movimentos estava ligada aos direitos sociais modernos, a problemáticas de gênero, etnia, ecologia, igualdade e desenvolvimento econômico. O movimento reivindicatório dos direitos da criança e do adolescente foi uma das mais importantes formas de organização, atuando como denunciante das condições pelas quais os menores se encontravam e atuando também com grande capacidade de articular as ações dentro do território nacional com as discussões internacionais (NICODEMOS, 2020, p. 177)

Durante a década de 1980, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) foi um dos agentes mais importantes para a superação do modelo assistencialista e repressor do paradigma menorista. A sustentação do movimento estaria na vivência partilhada dos meninos e meninas, que criavam redes de solidariedade e proteção para se protegerem da violência das ruas. Não se tratava de uma não infância, (HUGHES; HOFFMAN *apud* GOUVÊA, CARVALHO E SILVA 2021), mas de uma “agência infantil que tensionava os modelos dominantes” (ROSEMBERG, 1993 *apud* GOUVÊA, CARVALHO E SILVA 2021).

A entrada dos meninos e meninas de rua na esteira das decisões políticas pode ser vista como elemento de tensionamento de forças políticas que não se sabia ainda ao certo qual seria a margem de negociação pela mudança de visão sobre a infância no Brasil. A criança marginalizada e com o estigma do “menor” estaria disputando espaço de fala e de posicionamento político com os parlamentares que compuseram a Assembleia Constituinte, em 1987.

Um movimento composto por meninos e meninas assolados pela falta de condições dignas nas cidades e as principais vítimas das ineficazes políticas públicas, no sentido contrário à visão dos menores como objeto do Estado, o MNMMR defendia uma

concepção político-pedagógica pretendia que a criança e o adolescente se constituíssem como protagonistas, sujeitos históricos do seu processo de crescimento e elementos ativos na defesa dos seus direitos de cidadania. Defendia, ainda, a garantia da participação popular na elaboração e na gestão da política para as crianças e os adolescentes no Brasil (NICODEMOS, 2020, p. 177).

Em um país sendo reconstruído sobre as bases democráticas, a participação do MNMMR nos espaços políticos representou o exercício da prática democrática, com crianças escolhendo seus representantes e elaborando as suas ações. No entanto, os adultos também faziam parte da organização do movimento, principalmente pelas ONGs que foram decisivas para as estratégias de mobilização, impondo “dinâmicas adultocentradas, atravessadas por jogos de alteridade entre crianças e agentes sociais e lideranças que atuavam no movimento” (GOUVEIA, CARVALHO e SILVA, p. 8, 2021).

O ano de 1986 foi muito intenso para a estruturação do MNMMR. Neste ano, o movimento realizou o Primeiro Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em Brasília/DF, com a presença de 500 crianças. Os temas debatidos no encontro – família, saúde, violência, organização e trabalho – estavam diretamente ligados ao acesso à cidadania das crianças e adolescentes. No documento redigido pelo MNMMR, o encontro é considerado como um divisor de águas, um marco significativo para que as crianças tivessem voz e vez na luta contra a violência e pelos seus direitos de cidadania (MNMMR, 1993, p. 14).

No mesmo ano foi realizado o Segundo Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua e, na ocasião, foi composta uma Comissão Nacional, com mandato de dois anos. A organização dos movimentos contava com educadores não remunerados que auxiliava na coordenação das mobilizações. Estas mobilizações eram locais, mas com a crescente organização nacional do movimento, havendo representantes em mais de 10 localidades. As comissões regionais eram os espaços de debates e da participação das crianças (GOUVÊA; CARVALHO; SILVA 2021).

Ainda em 1986, é formada a Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC) contando com a participação de centenas de crianças, com o objetivo de sensibilizar, conscientizar e mobilizar a opinião pública e dos constituintes (CIFALI, 2021, p. 151). A convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a possibilidade da elaboração de uma nova constituição federal representava a chance real de incorporar os direitos das crianças e adolescentes ao texto constitucional. Assim, o Estado Democrático de Direito passaria a funcionar em favor da infância e da adolescência (Costa *et al.*, 1996, p. 11) em uma conjuntura favorável de organização e articulação das instituições ao bloco de poder naquele momento histórico (NICODEMOS, 2020).

Segundo as informações da página *Prioridade Absoluta*⁴, na tentativa de sensibilização e conscientização sobre a necessidade da formulação de direitos fundamentais à infância e à adolescência, o MNMMR lançou uma campanha de coleta de assinaturas das emendas populares a serem somadas no texto constitucional. O lema “Vamos levar um milhão de assinaturas para Brasília” norteou a busca por apoios e o resultado foi 250 mil assinaturas de eleitores e mais de 1 milhão de assinaturas de crianças e adolescentes de todo o Brasil. A defesa da infância e da adolescência ganhou notoriedade nos meios de comunicação e se tornou um elemento de disputa em que não havia um ponto de vista único sobre a solução dos problemas sociais relacionados às crianças e adolescentes

Uma reportagem publicada à época afirmou que “a comissão (CNCC) promoveu um processo de sensibilização, conscientização, e mobilização junto aos deputados e senadores constituintes e a opinião pública”. Ao final do processo, cerca de 200 constituintes assumiram o compromisso de defender os direitos das crianças e dos adolescentes em um texto constitucional. “A Constituição revela o tamanho, o espaço e a musculatura que a criança e ao adolescente adquiriram na sociedade brasileira”, afirma a historiadora e escritora Mary del Priore (Agenda 227, Notícias, 2020).

A luta pelos direitos infantojuvenis se insere na consolidação do modelo de bem-estar social em que os direitos sociais passaram a ter relevância na legislação nacional. Os direitos como saúde, assistência social, previdência, educação e seguridade social ganham relevância no texto constitucional e são garantidos às crianças e adolescentes. A importância dos movimentos sociais pode ser percebida principalmente pela elaboração do Art. 227 da Constituição Federal de 1988. Ele é a prova mais real da superação da Doutrina da Situação Irregular. Assim, satisfatoriamente, o Brasil virou a página da sua história:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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. (BRASIL, 1988).

⁴ 32 anos do artigo que determina que crianças e adolescentes sejam considerados prioridade absoluta do país. Agenda 227, Notícias, 2020. Disponível em <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/32-anos-artigo-227>. Acesso em 20 de outubro de 2021.

Este artigo é fundamental para a criação de condições institucionais favoráveis à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Destaca-se a articulação dos direitos sociais a serem garantidos com a “absoluta prioridade” à criança e ao adolescente, mas o dever da proteção e da prioridade absoluta é da família, da sociedade e do Estado.

Além da ruptura com o paradigma menorista, o artigo 227 propiciou novos preceitos jurídicos que se relacionam com o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. A Doutrina da Proteção Integral corresponde a um conjunto de enunciados lógicos, que exprimem um valor ético maior, organizada por meio de normas interdependentes que reconhecem a criança e o adolescente como participantes do status de cidadania do Brasil (AMIN, 2013).

Em definitivo, a Constituição Federal de 1988 se tornou o marco normativo por excelência do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. Com a organização de setores da sociedade civil e com o avanço das discussões internacionais, o Projeto de Lei Nº 193/1989 é aprovado, tornando-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O ECA é um “microsistema jurídico” que se pautou no paradigma garantista, consolidando finalmente um amplo conjunto de direitos assegurados à população com até 18 anos. E assim, tanto o Art. 227 da Constituição Federal de 88 quanto o ECA foram resultados de lutas sociais pela superação do passado cruel de penalização dos menores em condição de pobreza e abandono.

Albuquerque (2011) entende que houve uma articulação entre os atores sociais e estatais que tinham como ponto de intersecção o paradigma garantista e assim, possibilitou a construção de políticas públicas alinhadas à esta concepção. É o caso da atuação do movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente (DCA) e o MNMMR. O primeiro foi um movimento nacional em defesa do paradigma garantista influenciado pelas discussões internacionais sobre a infância. Uma de suas características era a pluralidade de atores envolvidos (juízes, promotores e defensores públicos, parlamentares e funcionários públicos das instituições de atendimento ao menor). Atuante na campanha nacional “Criança na Constituinte”, o movimento ganhou força de atuação e se estruturou em um Fórum Nacional pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (FNDCA), em 1988. O ponto de convergência entre os movimentos era a Doutrina da Proteção Integral. Ela

necessitava uma regulamentação própria, ainda que o Art. 227 fosse a sua base normativa.

Na visão de Sen (2009, p. 360), os pontos centrais para uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interação pública e por isso, apenas o exercício do direito político do voto não é a única coisa que importa, ele é uma parte importante, mas não resume o processo democrático em um país, como afirma o autor. Nesse sentido, as lutas sociais em torno da garantia de direitos infantojuvenis evidenciaram também conflito entre visões distintas que disputavam sentido na construção de um novo marco normativo para as políticas públicas para a infância e a adolescência. O documento regulatório da Doutrina da Proteção Integral foi resultado

(...) da articulação de três forças que se uniram em torno do ECA: (i) o mundo jurídico, representado por juízes, promotores e advogados; (ii) o mundo das políticas públicas, representado por assessores da Funabem e por dirigentes e técnicos dos órgãos estaduais; e é possível perceber a (iii) os movimentos e organizações da sociedade civil. Porém, o processo de elaboração do ECA não foi isento de conflitos devido a resistência por parte dos chamados “menoristas” (CIFALI, 2021, p. 153).

A autora explica que os menoristas não concordavam com a perspectiva da proteção integral, pois para os menoristas, a intervenção do Estado era positiva na medida em que previa ações corretivas para os menores. Na visão dos garantistas, o excesso de intervenção, principalmente a privação de liberdade, dava um superpoder aos juízes de menores, que acabavam por decidir a vida de centenas de crianças e adolescentes. A argumentação pública, o diálogo e a participação fizeram parte da elaboração da Lei Nº 8.069/1990 e a existência destes elementos caracterizam a relação feita entre Democracia e a ideia de justiça.

Se as exigências da justiça só podem ser avaliadas com a ajuda da argumentação pública e se essa argumentação está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, então existe uma íntima conexão entre justiça e a democracia que partilham de ideias discursivas (SEN, 2009, 360).

A partir do ECA, a sociedade brasileira passou a ter mecanismos de democratizar a relação entre a infância e as instituições sociais. Estado, Família e Sociedade compartilham o zelo pelas crianças e adolescentes, sendo um primeiro passo para garantir as liberdades e as capacidades dos sujeitos para que pudessem estudar, alimentar-se, ter acesso à saúde e ao lazer. Esses direitos precisam ser efetivados para garantir o crescimento das novas gerações em um ambiente seguro,

de dignidade e respeito. A aprovação da Lei Nº8.069 em 13 de julho de 1990 representou a retirada da Doutrina Menorista da legislação brasileira, deixando o caminho aberto para uma o amadurecimento das políticas infantojuvenis por meio do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que será melhor estudando no próximo capítulo. Por hora, faz-se necessário entender a educação como um direito por meio da perspectiva da Doutrina da Proteção Integral

2.3 A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Acertadamente, Cury (2011) afirma que o direito à educação é uma decorrência de dimensões estruturais presentes em um contexto histórico específico. Ele precisa ser reconhecido e efetivado em uma legislação própria, pois a lei formaliza o preceito escrito, garantindo que os direitos sejam ampliados a todos os indivíduos. Como um direito de cidadania, ele permite que todos participem dos destinos da nação.

A formalização em lei de uma situação de fato ou de um princípio jurídico democrático abrangente deve se impor como o modo formal de funcionamento da sociedade, como lugar de igualdade de todos (CURY, 2011, p. 19)

Na visão de Sposato (2010), o maior significado da alteração jurídica e social brasileira está na conjunção de três coordenadas fundamentais: infância, lei e democracia, representando um avanço social significativo para a universalização dos direitos humanos no país.

Nesse sentido, o texto final da Constituição Federal de 1988 elencou a educação o primeiro dos direitos sociais no Art. 6º e na Seção I Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto) composta pelos Art. 205 a 214 especifica a Educação como direito de todos e responsabilidade compartilhada entre a família, o Estado e com a colaboração da sociedade. O ensino se torna obrigatório e gratuito, inicialmente, às pessoas com idade entre 7 a 14 anos e, depois, com a Emenda 59/2009, a obrigatoriedade expande para o intervalo etário de 4 a 17 anos.

A educação é um fator fundamental para o desenvolvimento da sociedade e para a redução das desigualdades. Sen (2003) reconhece que o desenvolvimento econômico passa pelo Produto Interno Bruto (PIB), pelo aumento dos ganhos pessoais, pelo avanço e acesso à tecnologia, porém não pode ser resumido a estes

elementos. O desenvolvimento humano é a condição para que os indivíduos possam ter autonomia de escolhas e acesso a oportunidades e por isso, a educação é fator essencial.

Na ótica do autor,

Não estar apto a ler ou escrever, ou contar e se comunicar, é um meio de privação [...] qualquer país que negligencia a educação fundamental tende a fadar suas pessoas analfabetas ao acesso inadequado às oportunidades do comércio global (SEN, 2003, p. 21-22).

Na leitura de Westphal, (2009, p. 4) as sociedades amadurecem o seu processo democrático ao garantir a universalização dos direitos humanos e o acesso a eles. A garantia do acesso à educação corresponde a humanizar o sujeito de forma que as políticas públicas possam levar a ele uma condição humana melhor e com isso, é possível promover o crescimento da sociedade e reduzir as desigualdades. Ao observar a Constituição Federal e o ECA, fica evidente o tamanho da importância da educação para as novas gerações e para o conjunto da sociedade.

No Art. 4º da lei 8.069/90, o direito à educação é enunciado como um dos direitos fundamentais como descreve o Título II Dos Direitos Fundamentais; Capítulo IV, intitulado Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, Art. 53

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - Direito de ser respeitado por seus educadores;

III - Direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - Direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - Acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica (BRASIL, 1990).

No art. 206, da Constituição Federal de 1988, os cinco princípios subjacentes ao ensino apontam para o caráter humanizante do processo educativo: a igualdade de acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar e pesquisar; o pluralismo de ideias; da gratuidade do ensino públicos nas escolas públicas; a valorização dos profissionais de ensino; a gestão democrática do ensino público e garantia de padrão de qualidade. Tais princípios representam o direito à educação como algo mais amplo que aprender a leitura, a escrita e o domínio da matemática e de outros conteúdos.

[...] são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas da educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada, mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2000, p. 56).

A educação vai além pois se tornou direito público subjetivo.

O direito público subjetivo é uma figura jurídica entendida como “a capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial enquanto membro da comunidade (...) sendo permitido a ele transformar a norma geral e abstrata contida no ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (DUARTE, 2004, p. 113).

O ensino obrigatório possui a dimensão de promover o indivíduo que se beneficia do direito, mas também supre a necessidade social e econômica da população ao alcançar um “mínimo de conhecimento obrigatório”, sendo um “antídoto à ignorância” (CURY e FERREIRA, 2010, p.124). Então, o Estado deve promover políticas que deem oportunidades aos indivíduos aprimorarem as suas capacidades humanas para promoverem a valorização do processo educacional necessário (DRÈZE e SEN, 2015, p. 156-157). Porém, o Estado pode se isentar da sua responsabilidade e os direitos sociais podem esbarrar na inércia estatal no cumprimento de realização das prestações positivas (DUARTE, 2004, p. 115), permitindo a exigibilidade do cumprimento das obrigações do Estado através de ações junto à justiça para que sua oferta seja garantida. Assim, é possível exigir que o poder público atenda demandas relacionadas à proteção e ao atendimento do direito à educação (DUARTE, 2014, p. 113) reforçando seu caráter de direito social, devendo ser promovido enquanto política pública, expandindo a prestação individual.

Ele é individual e social, ao mesmo tempo, e por isso, o poder público deve atender a demanda do direito e a população pode exigí-lo devido ao seu caráter coletivo (DUARTE, 2004, p. 118), sem depender das vontades individuais.

A consonância entre a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente sobre o ensino obrigatório é um fator fundamental para o entendimento sobre a educação como um direito que visa o pleno desenvolvimento da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e para a qualificação para o trabalho. O Estado é, portanto, o agente responsável pela garantia da oferta da educação básica. Por isso, abandonar a política intervencionista do Estado que punia a pobreza representou um dos maiores avanços democráticos da história do país. A Infância conquistou seu status de cidadania, a Constituição deu base jurídica aos direitos das crianças e a democracia sustentou a criação de um conjunto de mecanismos destinados à proteção das garantias constitucionais. Por isso, é preciso zelar por estas conquistas históricas e não permitir que os retrocessos ganhem espaço e as coloquem em risco, sendo importante pontuar que a criação de programas de governo que visem a contenção da saída de estudantes dos sistemas de ensino corresponde a uma forma de garantir as conquistas históricas de direitos. Em cada escola do Paraná existem professores em cargos de direção e equipes pedagógicas que atuam nas redes de proteção dos municípios, buscando soluções para os casos de violação dos direitos de crianças e adolescentes.

2.4 A ANÁLISE DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA NO BRASIL PELO PRISMA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA

O ano de 1990 foi fundamental para o desfecho da disputa em torno das políticas infantojuvenis. Os movimentos sociais pró-infância, as discussões internacionais sobre os direitos humanos concentradas na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, a abertura da pauta do Congresso Nacional para a situação de crianças e adolescentes brasileiros culminou na Lei Nº 8.069/1990, um documento infraconstitucional de garantias à proteção dos novos sujeitos de direitos. Este texto parte de uma reflexão sobre o autoritarismo imposto às crianças pobres como a representação do autoritarismo da própria sociedade brasileira estampado nos Códigos de Menores (1927 e 1979). Somente quando a universalização dos direitos fundamentais é estabelecida pela Constituição, ou seja, pelo Estado

Democrático de Direito, os princípios constitucionais que passam a ser a âncora para o exercício dos direitos sociais.

Segundo Santos (2002) na primeira metade do século XX, a grande questão sobre a democracia questionava se este regime era desejável aos países, se as nações estariam dispostas a assumir o processo democrático em seus territórios. No entanto, o que parecia uma disputa se resolveu com o que Schumpeter (1942) considera como a proposta hegemônica da democracia, restringindo a formas de participação e soberania ampliadas fazendo com que houvesse consenso fazendo com que as eleições fossem o elemento decisório para a formação dos governos. (Schumpeter *apud* Santos 2002). Este modelo de democracia hegemônica prevaleceu nos países que se tornaram democráticos, principalmente no que o autor classifica como a segunda onda da democratização.

O segundo debate diz respeito ao quanto a democracia seria compatível com o capitalismo, traçando um paralelo entre países com condições estruturais para que a democracia se desenvolvesse e países limitados e incapazes de viver o processo democrático. Santos explica que, para Moore (1966), era necessário que o Estado promovesse a modernização e a interlocução entre os setores agrários e urbanos e mediar a ruptura do campesinato no caminho à modernização.

Em linhas gerais, o autor buscava explicar que os países seriam democráticos se promovessem mudanças estruturais. Por outro lado, Santos (2002) encontra na vertente explicativa de Przeworski (1985) as “virtualidades redistributivas da democracia” (SANTOS, 2002, p. 40). Ou seja, nos países em que a tensão entre democracia e capitalismo fosse resolvida em favor da democracia, haveria os ganhos redistributivos para os favorecidos, benefícios estes promovidos pela social-democracia. Esta teoria é rejeitada pela perspectiva marxista, quando considera que o modelo democrático empregado não democratiza a relação material de produção entre capital e trabalho.

Ao ser indagado sobre qual seria o fato mais importante do século XX, Amartya Sen responde, sem hesitar, que é a ascensão da democracia. Para ele,

quando as pessoas olharem para o que aconteceu no século passado, acharão difícil não colocar primazia na emergência da democracia como a mais aceitável forma de governança (SEN, 1999).

Na visão do autor, houve uma mudança de ponto de vista por parte dos teóricos da democracia. Durante o século XIX, eles se questionavam se os países estariam prontos para a democracia, mas a experiência do século XX demonstrou que a questão estava errada, pois “um país não precisa ser visto como pronto para a democracia; ao invés disso, deve se tornar pronto por meio da democracia” (SEN, 1999). O voto não é o único elemento que compõe o universo democrático, ainda que teóricos contemporâneos considerem que as eleições abertas, livres e justas são a essência da democracia (SEN, 2009, p. 361). A participação política, o diálogo e a interação pública são os pontos centrais para a democracia.

Na mesma linha de pensamento de Sen, mas de forma distinta, Santos elenca como questão principal da democracia no século XX a perda de um modelo de referência que contemple a mobilização e a ação coletiva. A democracia hegemônica, de cunho liberal, supervaloriza os mecanismos de representação política sem que haja articulação com mecanismos de participação social. Na visão do autor, é este modelo pautado na representatividade e não na participação coletiva que os países do norte buscavam impor aos países do hemisfério sul, em especial, na América Latina, desconsiderando as suas experiências. A partir desta constatação, Santos (2002, p. 43) se ocupa em demonstrar experiências contra hegemônicas de democracia, que a entendem não como um acidente ou como um processo decorrente de forças naturais. Pelo contrário, a democracia precisa ser pensada como uma ruptura positiva na trajetória de uma sociedade a partir da abordagem dos elementos culturais dela própria (SANTOS, 2002, p. 53).

Quando voltamos para o contexto brasileiro de redemocratização, depois de duas décadas de governo militar (1964-1985) e de supressão dos movimentos sociais pelo exercício autoritário da força do Estado, a superação deste triste período se deu, em especial, pelas mobilizações dos movimentos sociais em busca do processo eleitoral por meio do voto, mas também pela democratização das instâncias sociais, pelo envolvimento da sociedade no processo de elaboração do texto constitucional, em especial, para o que interessa a este trabalho, quando a problemática da condição das crianças e adolescentes é colocada na pauta política pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e por diferentes setores da sociedade responsáveis pela contestação da Doutrina da Situação Irregular.

Havia uma percepção salvacionista/punitivista na leitura jurídica sobre a condição das crianças e adolescentes pobres no Brasil. O Código de Mello Matos recebe este nome em alusão à Mello Matos, primeiro Juiz de Menores da história brasileira. O primeiro juizado de Menores da América Latina foi criado em 1923, concretizando o

(...) logro dos defensores da Assistência Social, que há mais de 20 anos lutavam pela consolidação de leis que regulassem especificamente o público infantojuvenil (...) A doutrina jurídica pela qual se pauta é chamada “salvacionista”, pois se tratava, sobretudo, de legislar, sobre a infância em risco social, visando seu salvamento (DAMINELLI, 2016, p. 111).

A autora identifica que este código, considerado inovador na época, foi praticamente insuperável até a Constituição de 1988. Ele atribuía à família a responsabilidade pela condição de delinquência e abandono das crianças e adolescentes, pois o documento foi pensado “(...) como instrumento de proteção e vigilância da infância e da juventude *vítima* da omissão e transgressão da família em seus direitos básicos (DAMINELLI, 2016, p. 111. Sem grifo no original.). Nesta via, o Estado como interventor se materializa na figura do juiz de menores, primeiramente, sob uma percepção de salvar as crianças das suas famílias. Esse recurso discursivo do pensamento conservador considerava a família como célula *mater* da sociedade, há famílias desajustadas das quais as crianças precisam ser salvas.

De acordo com Zanella (2019) com a doutrina menorista, tanto no caso de crime cometido por um *menor*, os pais perdiam a tutela do filho, quanto em outras situações envolvendo crianças e adolescentes poderiam ser tratadas de modo que a institucionalização se apresentaria como a solução – a salvação. Estaria em questão o bem-estar do indivíduo e um período de recolhimento maior significaria uma intensificação do seu bem-estar. O limite temporal ficava nas mãos do juiz de menores e, portanto, a decisão sobre o que seria melhor para a criança ou adolescente dependeria desta figura jurídica.

O papel do juiz de menores se acentuou com o Decreto Lei 6.026/1943. Este documento buscava adequar a categoria *menor* devido à mudança da maioridade penal e, com isso, os maiores de 14 anos e menores de 18 anos que praticassem atos criminosos estariam classificados entre perigosos e não perigosos. As crianças e adolescentes seriam julgadas de acordo com a periculosidade do ato cometido, e a partir da decisão do juiz de menores, poderia ser devolvida à família ou ser

encaminhada à internação. Assim, a periculosidade se torna uma decisão exclusiva do juiz de menores incumbido de definir qual é a melhor solução para o problema. Até mesmo o estudo da personalidade do menor, as condições do ambiente familiar eram avaliadas pelo juiz.

O juiz de menores, ao decidir de plano, sem a necessidade de acusação, ao realizar diligências de ofício e, simultaneamente, ao exercer um papel quase onipotente, era um verdadeiro inquisidor (...) sequer busca o Estado construir um sentido manifesto à internação que represente uma possibilidade de regeneração: aqui, discurso e prática coincidem, o que se quer é a mera neutralização do menor perigoso. (BUDO, BOLZAN, NEUBAUER, 2017, p. 199-200).

A construção jurídica sobre a menoridade no Brasil revela, acima de tudo, que a produção jurídica e normativa da área de infância e juventude possui marcas e responde a um projeto de sociedade que busca atender a um aspecto ideológico e historicamente determinado (ZANELLA, 2019). E de qual sociedade estamos falando quando pessoas pobres, com menos de 18 anos, eram identificadas como sinônimas de criminosos a serem detidos por meio da privação da liberdade?

Encontramos uma evidência bem clara sobre um projeto de sociedade, nas primeiras cinco décadas do século XX, de higiene social, com o Código de Menores e por isso, a institucionalização livraria as ruas dos pedintes jovens, dos potenciais criminosos, e a falsa ideia de ordem social acalmaria as elites econômicas nas cidades. Mas esta ordem social teve um custo alto para os objetos da intervenção do Estado, pois a institucionalização infantil no Serviço de Assistência a Menores (SAM), criado em 1941, não permitia o acesso à educação, à saúde, à convivência familiar, à higiene, elementos que constituem a formação física e intelectual dos indivíduos em desenvolvimento (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017, p. 198). Somava-se a isso a estereotipação e estigmatização dos jovens negros e pobres durante o período de internação, e penso que até mesmo após a saída do SAM, carregando a marca da intervenção perversa do Estado ao longo da sua vida.

Apesar de inúmeras críticas, o SAM perdurou até ser substituído pela Fundação de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1964, já com o golpe militar em curso. Com a FUNABEM, a versão mais autoritária e perversa do tratamento à população infanto juvenil pobre se acentuou.

Apesar da não adoção de uma política de “não internação”, o intervencionismo estatal, concentrado nas camadas sociais marginalizadas, intensificou-se com a enorme apreensão de crianças e adolescentes nas ruas. Assim, Rios (1974, p. 56-58) apresenta a estimativa de recolhimento de 53 mil crianças entre 1967 e 1972. Jovens, que, em sua maioria, eram provenientes de favelas, sendo que suas ocupações habituais se transfiguravam em pequenos furtos, esmolar e vender objetos para sobreviver (BUDO, BOLZAN e NEUBAUER, 2017, p. 199-200).

A pergunta sobre qual projeto de sociedade se busca por meio da aplicação de determinadas políticas públicas se torna atemporal quando se trata de pessoas em desenvolvimento físico e mental. O autoritarismo do Estado nas relações familiares, ao afastar os filhos e ao submeter às condições sem qualquer direito garantido implica em pensar qual futuro se poderia esperar de um país que, para estar em *situação irregular*, bastaria nascer pobre e o tratamento intervencionista poderia ser uma realidade, justamente pela falta de uma percepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, numa perspectiva da universalidade, em que fossem garantidos a toda a população.

Utilizando da expressão de Escobar e Bezerra (2017), as crianças e adolescentes estiveram submetidos a uma condição de visibilidade perversa, em que a sua existência seria hipoteticamente reparada pelo Estado quando estavam em *situação irregular*, representando riscos à sociedade. O *menor* e todos os dilemas que esta categoria carregava – como o estigma, a pobreza, vínculo com a instituição familiar – era perversamente visível pelas instituições, e o paradigma punitivo prevalecia (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

No entanto, as lutas sociais em torno da superação do paradigma menorista e punitivo foram empenhadas por movimentos sociais capazes estabelecer a ponte entre a sociedade e o Estado, para que a condição de sujeitos de direitos fosse incorporada na agenda política ainda durante o governo autoritário, em 1982. De acordo com Gouvêa, Carvalho e Silva (2021), o objetivo do MNMMR era a construção de instâncias de organização dos meninos e meninas, que debatiam a sua condição social e estudavam para que tivessem maior compreensão sobre a conquista dos seus direitos. A inserção dos direitos de crianças e adolescentes na pauta de discussões corresponde a dizer que

(...) os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que os homens travam por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem (...) enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, suscetíveis de transformação e ampliação (BOBBIO, 2004, p. 51-52).

Por isso, é fundamental compreender o quanto seria difícil o reconhecimento da cidadania a crianças e adolescentes em um contexto político em que a democracia não estivesse no horizonte da sociedade brasileira. Esta constatação não parte simplesmente de uma crença inconsequente na democracia representativa e no exercício dos direitos políticos, pois seria restringir a análise ao conceito hegemônico da democracia explorado por Santos (2002). O conceito de cidadania vai além apenas da participação dos indivíduos nos momentos de escolha dos representantes políticos, pois a expansão do conjunto dos direitos humanos – civis, políticos e sociais – deveriam ser a tônica de um regime democrático.

Com a redemocratização, a cidadania passa a ter vida própria. Carvalho (2004, p. 13) relata que a palavra cidadania caiu no gosto popular, a palavra povo é substituída pela cidadania, esta passa a classificar o texto constitucional promulgado em 1988 como A Constituição Cidadã e a felicidade nacional viriam da democratização das instituições. O entusiasmo ingênuo mencionado pelo autor pode ser lido de outra maneira. No caso da luta histórica pelos direitos de crianças e adolescentes, os movimentos sociais dos meninos e meninas em busca de tratamento adequado por parte da sociedade e do Estado eram movidos menos por entusiasmo e mais pela necessidade de alterações no ordenamento jurídico a fim de cessar a desigualdade entre crianças e adolescentes. Em uma sociedade que estava repensando a si mesma, por meio da adoção de um regime de governo democrático, como seria possível reconstruir esta sociedade sem reconhecer a população infantojuvenil como participante do conjunto de garantias?

O fenômeno da cidadania, de fato, é complexo e historicamente definido (CARVALHO, 2004, p. 14) e ele precisa ser abrangente, ainda que a concretização dos direitos humanos no Brasil tenha se desdobrado de uma forma muito particular, destoando do modelo cronológico desenvolvido a partir da Inglaterra. Segundo Carvalho (2004), os direitos civis se desenvolveram no século XVIII, os direitos civis do século XIX e por fim, os direitos sociais são do século XX. A formação das sociedades impede que os modelos analíticos europeus possam ser aplicados

diretamente a países como o Brasil, principalmente pelo seu passado de colonialismo, escravidão e de intercalação de períodos autoritários e democráticos.

Para Carvalho (1998), não há como comparar a evolução dos direitos humanos inglês ou norte americano com o caso brasileiro:

(...) a combinação dos três direitos na sequência indicada em que um deles levava à conquista de outro, parece-me ter constituído um precioso elemento para explicar a solidez do sentimento democrático a maior completude da cidadania nos países do ocidente europeu e nos Estados Unidos. A cidadania foi uma construção lenta da própria população (CARVALHO, 1998, p. 35).

Na concepção de Carvalho (1998) a população brasileira não participou de momentos decisivos para que fosse de fato protagonista da sua conquista política. Por exemplo, não houve pressão popular pelo direito ao voto até o movimento Diretas Já, durante a década de 1980. Os direitos civis presentes na Constituição 1824 foram proclamados enquanto a utilização da mão de obra escrava ainda era uma realidade e a população livre estava sob o controle dos senhores da terra. Na década de 1930, os direitos sociais se sobrepuseram aos direitos civis e políticos quando durante o governo de Getúlio Vargas, os direitos trabalhistas foram “doados” pelo chefe do Poder Executivo, e por isso, as massas teriam entendido como um favor do líder para com os seus súditos e não como garantias. Os direitos trabalhistas, apesar de serem direitos sociais, não vieram pela luta dos movimentos sindicais da livre organização dos trabalhadores em busca de igualdade de direitos e condições dignas de trabalho e renda.

Se Carvalho considera que a cidadania é complexa e se desenvolve de acordo com as forças sociais das diferentes sociedades, no Brasil, na pirâmide invertida dos direitos humanos, os direitos sociais estão na base, os direitos políticos se resumem à participação política por meio das eleições, enquanto os cidadãos ainda têm seus direitos civis desrespeitados, pois a igualdade de direitos depende muito de qual estrato social se pertence. O status de cidadania é definido pelas instituições do Estado, como a polícia. Carvalho (1998) ilustra sua conclusão quando em uma abordagem policial⁵, dentre as três categorias de cidadãos por ele

⁵ Pequenas histórias do cotidiano são, às vezes, mais esclarecedoras da cultura de um povo do que abstratas especulações acadêmicas. Em sua espontaneidade, podem jogar luz inesperada sobre aspectos importantes dos valores coletivos, inclusive no campo que nos deve ocupar aqui hoje o da

construídas - um homem de classe média, bem vestido, uma mulher que se declarou como crente e um rapaz macumbeiro - ocorre uma leitura particular do cidadão. As três categorias colocadas frente a homens representantes do monopólio da violência do Estado são desiguais: o doutor é cidadão de primeira classe; a mulher com algum direito, porém, inferior ao homem; e o macumbeiro, sem qualquer direito.

A história real vivida pelo historiador acontece já no período da redemocratização do país, quando os direitos políticos foram restaurados, as eleições se tornam o meio de escolha dos representantes políticos e os direitos sociais proclamados com toda ênfase no Art. 6º. Carvalho (1998) questiona o quanto a igualdade não se consolida nas relações sociais, nem nas relações entre o indivíduo e o Estado, ainda que o Art. 5º da Constituição Federal determine a igualdade de todos diante das leis.

Quando voltamos a entender a situação de crianças e adolescentes no Brasil em um contexto de completa ausência de políticas públicas universais para essa população, ficando sob a tutela das autoridades repressoras e o Juiz de Menores como o agente definidor de presente e do futuro das crianças pobres, é impossível falar em amadurecimento da cidadania no Brasil sem que ela incorporasse as pessoas com menos de 18 anos ao ordenamento jurídico. Tanto a invisibilidade quanto a visibilidade perversa dos *menores* eram fatores que permitiam tratar de maneira desigual toda uma geração que se distinguia de acordo com a classificação social. A negação dos direitos às crianças e adolescentes dificultava considerar a igualdade de tratamento – direito civil – e condições dignas para terem seu desenvolvimento garantido, principalmente o direito à educação – um direito social.

Ao aprofundar o problema dos direitos negados e violados em face do autoritarismo do Estado, a liberdade de crianças e adolescentes era uma pedra de

construção da nossa cidadania. Dirigia-me a um sítio localizado a 60 quilômetros do Rio de Janeiro, quando fui interrompido por um grupo de pessoas que me pediram para levar uma senhora ao médico. Atendi e, no carro, indaguei da razão do pedido. A casa da mulher tinha sido invadida por policiais militares. Ela sofreu um choque e passou mal. De regresso do posto médico, onde fiquei sabendo que o trauma poderia ter sido sério, detive-me no posto policial para reclamar. Apenas me viram, os policiais se dirigiram a mim com toda gentileza, dizendo imediatamente: Pois não, doutor, em que podemos servi-lo? Expliquei o caso, argumentei que poderiam ter causado a morte da pobre velha. O sargento não se abalou. Admitiu terem sido ele e um colega os autores do feito, mas negou a acusação: Não invadi, doutor, não arrombei; foi apenas o peso do meu corpo que forçou a porta do casebre. Continuou explicando que a mulher se declarara crente e fora bem tratada. Havia uma acusação de roubo de galinha o clássico roubo de galinha! contra os filhos da mulher, daí a razão da investigação policial. Completou afirmando que o local era ponto de macumba e talvez de tráfico de drogas, o que justificava plenamente a ação da polícia. Essa é a pequena história. (CARVALHO, José Murilo de. Brasileiro: cidadão? Revista do legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 23, p. 32-39, jul./set. 1998.)

toque fundamental para os movimentos sociais contrários à doutrina da situação irregular. Isso porque

(...) as políticas sociais para as crianças, além de seu conteúdo explicitamente autoritário, foram hipercentralizadas, burocráticas e sobretudo, privilegiadas à institucionalização (um mero eufemismo para denominar a privação da liberdade) como medida mais “intensa” de “proteção”⁶ (MENDES, 2011, p. 150).

A punição de crianças e adolescentes era um dos pontos que mais despertava descontentamento por parte dos movimentos sociais, como o movimento formado por meninos e meninas de rua, Organizações não Governamentais, como aquela de cunho alternativista que propunham a descentralização das questões infantojuvenis. Em especial, o MNMMR estabeleceu um posicionamento muito distinto do que até então se via no Brasil. Este, formado por crianças e adolescentes, foi fundamental devido ao protagonismo como atores sociais, especialmente, pelo embate dentro dos espaços institucionalizados, no contexto de elaboração da Constituição de 1988 (Gouvêa, Carvalho e Silva, 2021, p. 7). É possível afirmar que a mobilização pela causa das crianças e adolescentes sinalizou a mudança de concepção.

(...) nesse sentido, não se tratava de uma não infância (HUGHES; HOFFMAN, 1997), mas de uma agência infantil que tensionava os modelos dominantes (ROSEMBERG, 1993). A presença dessas crianças na cena social e sua participação no Movimento colabora para a ruptura com uma visão da criança em situação de rua atrelada exclusivamente à criminalidade (GOUVÊA, CARVALHO E SILVA, 2021, p. 7).

O *menor* como um perigo social e alvo da intervenção do Estado se torna cidadão e passa a cobrar dele a responsabilidade pela proteção, dignidade e respeito, e acima de tudo, reconhecimento das especificidades da infância (COSTA, 1998). Foi o que Mendes (2011) considerou como a interlocução crítica com os poderes do Estado, impulsionada pela abertura política e resultando em um salto

⁶ Ello en la medida en que, para comenzar, las mismas no podían dejar de reflejar la política global expresada por el gobierno dictatorial. De este modo, las políticas sociales para la infancia, más allá de su contenido explícitamente autoritario, resultaban hipercentralizadas, burocráticas y por sobre todas las cosas privilegiaban la institucionalización (un mero eufemismo para nombrar a la privación de libertad) como la medida más “intensa” de “protección” (MENDES, 2011, P. 150).

qualitativo na política social, pois o novo conceito de política pública se pautava na articulação entre governo e sociedade civil, ainda que permeada de conflitos.

Mendes afirma que o Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 foi um avanço significativo para a América Latina, pois sintetizava o que seria aprovado na Convenção Internacional dos Direitos das Crianças de 1989. E assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado em 1990 se tornou a primeira reforma legal dos direitos de crianças e adolescentes na América Latina.

Nesse sentido, é importante considerar que os direitos humanos sofrem transformações ao longo do tempo e das condições históricas. Eles são frutos dos avanços e inflexões das sociedades, e, portanto,

(...) o elenco dos direitos humanos se modificou e continua a se modificar, com as mudanças das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas (BOBBIO, 2004, p. 38)

O Artigo 227, da Constituição Federal de 1988, pode ser considerado uma mudança histórica na condução de políticas para a população infantojuvenil. A centralização decisória nas mãos do juiz de menores se dilui diante da responsabilidade da Família, do Estado e da Sociedade na proteção dos direitos dessa população. Com a centralização, não há noção de direitos consolidados, com a Constituição Federal de 1988, porém, não apenas as garantias constitucionais são proclamadas, mas uma reinterpretação sobre as bases em que a cidadania no Brasil será construída.

Por isso, é possível pensar que no bojo do Artigo 227, o conjunto dos direitos promulgados, são direitos que visam a inserção de crianças e adolescentes⁷ que devem ser preservados com absoluta prioridade, criando um universo de direitos que devem se ligar à oferta dos serviços públicos que garanta a sua efetivação, como é o caso da educação. Este desponta como o primeiro direito mencionado no Artigo 6º da Constituição, seguido do direito à saúde. Ou seja, quando a absoluta prioridade é adicionada ao Artigo 227, a educação, a saúde e os demais direitos devem ser garantidos e efetivados primeiramente às pessoas com até 18 anos.

⁷ A Emenda Constitucional 65/2010 incorporou a categoria jovem ao artigo, sem que houvesse uma delimitação da faixa etária correspondente a ela.

Tem-se, então, a importância de observar o Estatuto da Criança e do Adolescente como um documento relacionado aos anseios da democratização das relações com as novas gerações, principalmente podendo abrir as portas da cidadania para que as crianças e os adolescentes pudessem dividir com os adultos as conquistas do Estado Democrático de Direitos.

3. A PERMANÊNCIA NA ESCOLA E A PROMOÇÃO DA CIDADANIA: É POSSÍVEL GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO POR MEIO DE PROGRAMAS DE COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR?

Uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos (...) outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva.

Norberto Bobbio

O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos inaugura uma nova forma de organização das políticas públicas no Brasil, pautada na Doutrina da Proteção Integral. De um modo geral, esta doutrina estabelece os direitos fundamentais assegurados no ECA, dentre eles, destaca-se o direito à educação contido no Artigo 53. O texto da Lei n. 8.069/1990 é um objeto de análise pois está diretamente relacionado com a responsabilidade do Estado em garantir o acesso a este direito público subjetivo, de responsabilidade compartilhada entre o Estado e a família, em especial, na garantia da permanência do estudante no sistema de ensino.

Esta consideração é importante, pois o objetivo deste capítulo diz respeito a entender como a intersetorialidade e a articulação das esferas do poder público estão diretamente ligadas com os programas de combate ao abandono e evasão escolar. O capítulo explora diferentes produções científicas sobre a construção do Sistema de Garantia de Direitos no Brasil (SGD), as particularidades da criação de mecanismos de acompanhamento à efetivação dos direitos fundamentais dentro de uma perspectiva democrática que dão sustentação aos conselhos populares, como é o caso do Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA).

Em complemento, o capítulo traz uma análise dos documentos que deram origem aos dois primeiros programas estaduais elaborados pelo Estado do Paraná, pois o funcionamento deles depende da articulação com o nível municipal, por meio das Redes De Proteção Social à Infância e a Adolescência.

3.1 COMPREENDENDO A ESTRUTURA DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E A PERSPETIVA DA INTERSETORIALIDADE NO BRASIL

Os conselhos populares são formas de participação e controle social advindos do processo democrático (MARQUES, SANTOS e OLIVEIRA, 2016) que permitem o envolvimento direto da sociedade civil nos espaços decisórios, em especial, devido ao reconhecimento do município como um ente federativo a partir da CF/1988, sendo este o local de efetivação dos direitos constitucionais por meio dos conselhos populares (WILLERS, ANGST, 2017). A institucionalização dos espaços de participação social (ROCHA, 2008) resultou em modelos específicos de organização para que as medidas de prevenção, proteção e socio educação previstas ECA/90 fossem concretizadas. Esta afirmação está relacionada com o Artigo 86 do ECA, determinando que:

Art. 86 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 (BRASIL, 1990).

Ou seja, o Art. 86 se alinha com a democracia participativa advinda com a Constituição Federal de 1988 ao considerar que o atendimento dos direitos da população infantojuvenil deve ser feito pelas esferas governamentais e não governamentais, sendo estas os setores da sociedade civil.

(...) no tocante à democracia participativa, [a CF/1988] estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado (ROCHA, 2008, p. 136).

Nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi um desdobramento do reconhecimento institucional da criança e do adolescente como sujeitos de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral (ROCHA, 2008, p. 136). No entanto, possivelmente, apenas as bases da democracia representativa não seriam suficientes para a efetivação da cidadania infantojuvenil no Brasil, pois esta dependeria de uma organicidade específica que a participação social ofereceria. A democratização da democracia (SANTOS, 2004) foi o elemento fundamental para a criação dos conselhos populares, pois

(...) desvincular-se da percepção hegemônica formal e procedimental de democracia cuja única noção de concebê-la está adstrita ao aspecto eleitoral, combinada com a ação representativa de candidatos e partidos políticos requer ousar compreender e oferecer formas diversificadas, amplas e complexas de exercitá-la (MARQUES, SANTOS e OLIVEIRA, 2016, p. 60)

De toda forma, a promulgação dos direitos fundamentais no Artigo 227 (CF/1988) já considerava a responsabilidade do Estado, da Família e da Sociedade pela absoluta prioridade da defesa, promoção e controle dos direitos. Porém, os conselhos formados por instâncias do Estado e da sociedade estariam alinhados à democracia participativa, pois

(...) o caminho da efetivação dos direitos sociais passa pelo estabelecimento de política públicas que precisam ter seu nascedouro na participação popular. Esta, configura-se como uma das garantias do Estado Democrático de Direito. Para tanto, o Poder Público precisa oportunizar e fortalecer os espaços democráticos, criar condições para que a sociedade exerça, plenamente, a cidadania (WILLERS, ANGST, 2017, p. 8)

Nesta perspectiva, a instituição de conselhos paritários e deliberativos em políticas voltadas à população infantojuvenil culminou no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o CONANDA. Ligado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PRE), o conselho é composto por 28 titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais. Sendo um conselho permanente, tem por objetivo:

(...) buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital, municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais; acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas; oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema; promover a cooperação com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais; e convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (IPEA, 2012, p. 14 e 15).

As atribuições do CONANDA estabelecem as bases para que o ECA seja de fato colocado na agenda prioritária das políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil.

Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não-governamentais;

Definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares;

Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência, assim como construir indicadores e monitorar a política de atendimento à criança e ao adolescente;

Acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil;

Convocar a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; e,

Gerir o Fundo Nacional para a Criança e ao Adolescente (FNCA) (BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Integração, articulação e intersetorialidades são conceitos importantes na organização dos conselhos, em especial, porque o artigo 86 do ECA estabelece que a proteção à criança e ao adolescente deve acontecer por meio de um conjunto de ações articulado, resultando assim, na regulamentação do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes pela Resolução 113, do CONANDA, de 19 de abril de 2006. Apesar da ausência de uma lei específica que institua o Sistema de Garantia de Direitos, é importante considerar que, segundo a Constituição Federal de 1988, a política de atendimento e de efetivação dos direitos fundamentais da população infantojuvenil deve obedecer às diretrizes da política de assistência social: descentralização político administrativa e participação social. Com esta condição, a democratização se torna uma diretriz de orientação da política assistencial no Brasil, no sentido de ampliar o envolvimento da sociedade para que os direitos sejam observados e efetivados pelas instâncias públicas responsáveis e pelos cidadãos.

De acordo com Nesrala (2019):

(...) a doutrina da Proteção Integral impôs ao Estado que estabeleça princípios organizacionais do Estado, traduzem-se em verdadeiros direitos subjetivos do cidadão e, por esta razão, têm eficácia plena e aplicabilidade imediata. Tal conclusão decorre diretamente da interdependência dos direitos humanos entre si, o que impõe que se pense na garantia dos direitos sob uma perspectiva sistêmica (NESRALA, 2019, p. 52).

Nesta mesma concepção, Baptista (2012, p.186) salienta que a fragmentação e falta de integração das políticas públicas impediam a efetividade e a abrangência das decisões tomadas no âmbito político e por isso, um sistema de garantias poderia viabilizar o desenvolvimento de ações integradas. Ou seja, a política pública dependeria de uma intervenção mais específica que articulasse diferentes setores do Estado e diferentes instâncias da sociedade e por isso

(...) a efetividade e a eficácia dessa intervenção dependem de sua dinâmica, que, por mais complexa que seja sua arquitetura, não pode deixar de realizar uma articulação lógica intersetorial, interinstitucional, intersecretarial e, por vezes, intermunicipal (BAPTISTA, 2012, p. 187).

A autora explica que a formação de um todo organizado voltado à efetividade da política pública constitui um sistema, que acaba se expandindo em subsistemas com características específicas e a transversalidade é um fator fundamental. Neste ponto, o trabalho intersetorial que articula diversas instâncias sociais e do Estado corrobora a necessidade de dar impulso à política de proteção aos direitos fundamentais infantojuvenis. Por isso, para Nesrala (2019), a lógica da intersectorialidade é um desdobramento da política de governança que se desenvolve ainda nos anos de 1990, dentro de uma perspectiva empresarial, que se estende ao universo da política pública. Por outro lado, Bidarra e Dourado (2020) reconhecem a importância da intersectorialidade e da articulação em rede, desafiando a ordem fragmentária da racionalidade instrumental, consolidando-se como uma forma de pactuação coletiva da implementação da política que se realiza na esfera municipal. Ocorre, então, a redistribuição das responsabilidades entre as competências e esferas de poder que apontam para a dimensão integrada pelas diferentes instâncias, cabendo à União a elaboração de normas gerais; ao Estado cabe legislar complementarmente à União e, aos municípios cabe a tarefa de elaborar a legislação suplementar que estejam em consonância com as esferas estadual e federal. Dessa forma,

Art. 88 A municipalização do atendimento; a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; a criação e manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional e a mobilização da opinião pública como forma de incentivar a participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1990).

Tais responsabilidades garantem os aspectos democráticos e de participação social da comunidade para a formulação, implementação e controle dos direitos infantojuvenis. O direito à participação está diretamente relacionado à Doutrina da Proteção Integral “pela gestão baseada em princípios da governança” (NESRALA, 2019, p. 30). A autora relaciona o Artigo 196 da CF/1988, que estabelece a gestão democrática, descentralizada e participativa, com a governança, pois o texto constitucional estende aos cidadãos a possibilidade de participar da “construção da política pública, seja na promoção, na proteção ou no controle das ações governamentais” (NESRALA, 2019, p. 65).

O princípio da governança não emerge de um contexto da administração pública, mas sim de organizações do setor privado durante os anos de 1990. É interessante pensar a aproximação feita entre o Sistema de Garantia de Direitos com a lógica de funcionamento da governança. Segundo a análise de Nesrala (2019) a relação entre os conflitos entre interesses entre os envolvidos em uma organização, entre os proprietários e gerentes pode ser compreendida como uma relação de agência, em que um contrato entre uma ou mais pessoas (principais) empregam outras pessoas (os agentes) para executarem, em nome dos principais, tendo poder de decisão, ou seja, os agentes executam a gestão.

Nesta ótica da governança aplicada ao setor público, visa o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, governantes, gestores e colaboradores para que prevaleça o bem comum. Na gestão do Sistema de Garantia de Direitos não há um centro do poder “num entrelaçamento de órgãos e funções essenciais, sem qualquer hierarquia entre eles” (NESRALA, 2019, p. 66). No entanto, é preciso estar atento ao confronto entre a perspectiva intersetorial com a hierarquização presente nos órgãos que compõem o SGD, devido ao próprio funcionamento da estrutura dele.

Para além da lógica da governança, a intersetorialidade é interpretada como uma forma de integrar as políticas sociais de maneira que supere a fragmentação, o

que não significa o fim da setorialidade. A lógica intersetorial mantém a singularidade dos diferentes setores, de maneira que preserve os domínios temáticos em comunicação, para a construção de uma síntese (MENDES, 1996, p. 253). A intersetorialidade mobiliza sujeitos (SCHUTZ, MIOTO, 2010, p. 63) e mobiliza práticas sociais (ANDRADE, 2006, p. 282), dando uma nova roupagem à oferta dos serviços públicos congregando os diferentes agentes, de diferentes setores, para a solução de problemas que se apresentam concretamente, formando um novo espaço

(...) construído com a contribuição dos setores, que ali aportam seu acúmulo histórico e organizacional, teórico e metodológico, reconhecendo, no entanto, não ter acúmulo suficiente para a formulação no campo das políticas públicas (ANDRADE, 2006, p. 282).

Em face da intersetorialidade, o Sistema de Garantias de Direitos, motivado pela Doutrina da Proteção Integral, ancora-se no trabalho em rede para articular os diferentes setores que visam a promoção, proteção e defesa dos direitos infantojuvenis. A construção intersetorial do SGD tem por base o trabalho em rede, pois ele é quem interliga os diferentes sujeitos nas diferentes práticas sociais. De acordo com Rizzini (2006), o trabalho em rede é como um tecido de relações em que são estabelecidas a partir de uma finalidade em comum e se interconectam por ações em conjunto. Assim, a Rede é uma ferramenta das políticas públicas, formada por atores sociais das várias instâncias. Deve estar ligada a setores como saúde, educação, justiça, para poder oferecer atendimento tanto às crianças, quanto às famílias.

Para Lorencini, Ferrari e Garcia (2002) as ações do trabalho em rede correspondem à recepção e ao encaminhamento dos casos e a discussão feita por todos os profissionais que fazem o atendimento. Os casos em questão são de violência doméstica, e por isso, os autores consideram que o acesso aos prontuários e processos judiciais fazem parte dos encaminhamentos para a busca da solução ao problema. Para o trabalho em rede, é necessário ter uma agenda em comum entre os envolvidos, pois a noção de Rede está diretamente relacionada a uma nova concepção de trabalho com base em cooperação, conectividade e na divisão de responsabilidades e competências entre os integrantes dos serviços públicos e organizações não governamentais envolvidos na proteção à infância. Motti e Santos

(2008) afirmam que a Rede é uma articulação política, estratégica, que engloba pessoas e instituições, pela via da horizontalidade das decisões e do exercício do poder (MOTTI, SANTOS, 2008).

Ainda nesta linha, Aquino (2004), encontra na concepção do trabalho em rede para traduzir com mais propriedade a trama de conexões inter organizacionais em que o Sistema de Garantia dos Direitos de crianças e adolescentes se baseia, tendo em vista que abrange a complexidade das relações acionadas pelos atores em múltiplas dimensões – relacionamentos, negociações, interesses compatíveis.

A proposta do trabalho em rede rompe com as ações fragmentadas e realizadas por indivíduos ou organizações atomizados, características da lógica liberal. Este modelo de trabalho preconiza a autonomia e a horizontalidade, precisa ser dinâmica, com estrutura flexível, multifacetada, pois a cooperação é um fator importante para o seu funcionamento e a liderança, contrapondo-se ao paradigma funcional-positivista, da burocratização, em que as relações são hierarquizadas racionalmente, ajustando meios aos fins. Nesse sentido, a rede de proteção requer a apropriação dos mecanismos formais que regem as relações entre os muitos sujeitos, sobretudo dos que estão em franco processo de exclusão, mas o desvendamento da ideologia que subjaz a esses mesmos mecanismos e sua superação dialética ancorados na compreensão da totalidade concreta das relações sociais (ARAGÃO, 2011, p. 38-39).

Assim, a Rede de Proteção Social e o Sistema de Garantia de Direitos formam os dispositivos constitucionais para que o ECA tenha efetividade, ou concretude, nas diferentes localidades do país. O SGD expande a concepção de proteção dos direitos de todas as crianças e adolescentes, bem como oferece as bases de proteção especial aqueles que tiveram os direitos ameaçados ou violados. Os papéis e atribuições dos atores nos espaços institucionais é delimitado pelo ECA, além disso, a atuação é descentralizada, porém, integrada e intersetorializada. Por isso, é

Importante ressaltar que a expressão “sistema de garantia de direitos” denota a impossibilidade de se considerar isoladamente a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto, já que seus papéis e atribuições estão entrelaçados e apenas ganham efetividade se conduzidos de maneira integrada (AQUINO, 2004, p. 328).

Como é possível verificar na Figura 1, os *Conselhos Tutelares* possuem um papel diretamente ligado ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de

risco pessoal ou social ou ameaça de violação de direitos. As *Defensorias Públicas da Infância e da Adolescência* foram constituídas para que houvesse defesa jurídica para que houvesse acesso universalizado ao direito, através da possibilidade de se ter um advogado especializado. O *Ministério Público* e o *Poder Judiciário* possuem papel de julgar e processar os atos administrativos relacionados aos interesses coletivos, como é o caso da educação. Por isso, foram criados os Centros Operacionais das Promotorias da Infância e Juventude a fim de tratar especificamente a violação de direitos por parte do poder público (SANTOS et al. 2009, p. 48).

FIGURA 1 - SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná (s/d).

A explicação sobre essa “máquina”⁸ está disponível na página do Ministério Público do Paraná, destaco aqui uma parte desta explicação:

Importante notar que as "engrenagens" são todas do mesmo tamanho, de modo a deixar claro que todas são igualmente importantes para o "Sistema",

⁸ A máquina representativa do Sistema de Garantias de Direitos, com suas engrenagens de mesmo tamanho articuladas entre si e cujo produto final é a “proteção integral”, foi idealizada pelo Dr. Murillo José Digiácomo - Procurador de Justiça do MPPR -, e redesenhada pelo CEAP para a edição do Guia para Educadores sobre Direitos de Crianças e Adolescentes (p. 10), segundo as informações contidas no site do Ministério Público do Estado do Paraná.

e foram dispostas de forma aleatória (já que não há "hierarquia" entre elas), sendo a própria relação de órgãos, entidades, programas e serviços meramente exemplificativa, na medida em que outros podem (e devem) se integrar ao "Sistema de Garantias" (daí a razão de uma das "engrenagens" ser representada por um "etc." (DIGIÁCOMO, s/d).

A Proteção Integral é consequência do funcionamento intersetorial de conselhos, centros de referências, fóruns, órgãos ligados ao Estado e organizações não governamentais, pois o elemento que interliga todos os envolvidos é a própria concepção de que os direitos infantojuvenis precisam ser garantidos e efetivados e a partir disso os demais órgãos em prol da infância foram criados.

De qualquer forma, a setorialidade mantém a singularidade de cada entidade e órgãos e ao instituir a lógica sistêmica intersetorial, a partir dos três eixos do SGD é possível compreender as atribuições dos envolvidos.

Com o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos os Conselhos Tutelares, Defensorias Públicas, Poder Judiciário e Promotorias da Infância do Ministério Público (MP) passaram a existir enquanto mecanismos que fazem parte do eixo defesa dos direitos. São instituições específicas que, quando em funcionamento, integram-se aos demais eixos⁹, e aos demais agentes do SGD. A noção do trabalho em rede possibilita pensar no quanto a confluência entre os agentes se dá em diferentes sentidos, principalmente porque a articulação acontece nos municípios. As constatações de violação de direitos são feitas no plano municipal e as denúncias podem ser feitas nas áreas que compõem o SGD (saúde, educação, assistência social).

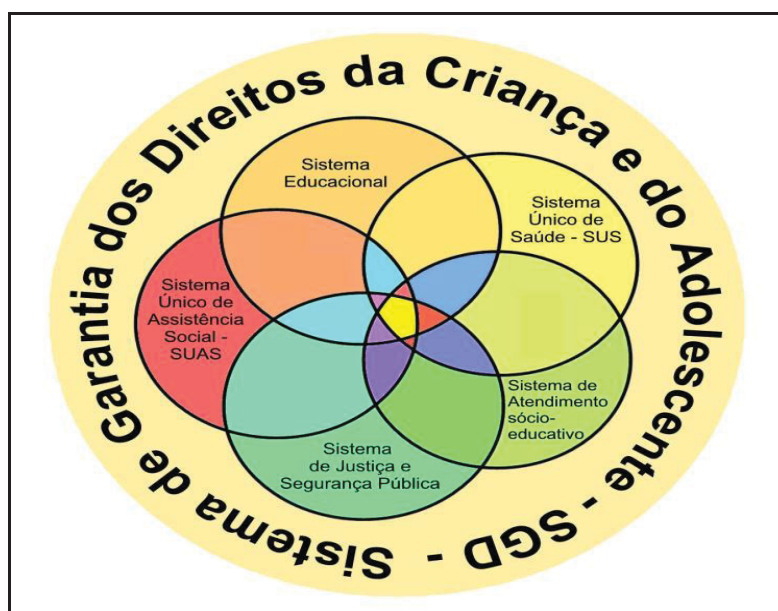
⁹ Promoção: (CAPÍTULO V - DA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS) tem como atribuição formular e implementar políticas públicas voltadas para o atendimento à criança e ao adolescente. Participam os órgãos que executam as políticas públicas nas áreas da educação, saúde, assistência social, entre outros, bem como os conselhos paritários de deliberação sobre as diretrizes dessas políticas, as entidades públicas e privadas de prestação de serviços e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Defesa: (CAPÍTULO IV - DA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS) visa assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos estabelecidos na legislação, responsabilizando de maneira judicial, administrativa ou social às famílias, ao poder público e ou à própria sociedade pela violação destes. Participam Judiciário, Ministério Público, Secretarias de Justiça, Conselheiros Tutelares e órgãos de defesa da cidadania.

Controle: (CAPÍTULO VI - DO CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS) o eixo de controle é composto pelos organismos da sociedade civil representados nos fóruns de direitos e outras instâncias não-governamentais, assim como os conselhos de direitos e de políticas setoriais. (BRASIL, 2006)

O diagrama abaixo representa a interseção entre os diferentes sistemas, compondo um sistema mais geral destinado a dar conta dos três eixos descritos acima. A confluência dos diferentes sistemas permite entender o quanto a efetivação dos direitos depende da interação entre os eles, ou seja, a intersetorialidade estabelece uma relação de dependência decisória para atingir os fins específicos, neste caso, a garantia dos direitos infantojuvenis

FIGURA 2 - INTERSETORIALIDADE DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS



Fonte: BRASIL, 2006

A operacionalização do Sistema de Garantia de Direitos ocorre no plano municipal e, por isso, é necessário compreender a relação entre esta esfera com a esfera estadual no tratamento da evasão e abandono escolar nas escolas estaduais do Paraná.

A garantia do direito à educação é um elemento particularmente importante, pois para que a educação seja, de fato, uma realidade na vida dos sujeitos de direitos e se faça cumprir o Art. 53 do ECA, é preciso que a igualdade de condições e acesso, bem com a permanência na escola sejam uma realidade indispensável para que o direito à educação se efetive.

É nesse sentido que, analiticamente, a Rede de Proteção é entendida, neste trabalho, como política educacional, uma vez que a formulação de programas estaduais de contenção ao abandono e evasão escolar estão associadas, segundo a perspectiva intersetorial, com a Rede de Proteção local. A interseção das esferas municipal e estadual aponta para a importância da organização das Redes de Proteção locais para corresponderem aos objetivos dos programas promovidos pelo governo estadual. No caso do Estado do Paraná, um Termo de Convênio e Cooperação Técnica (2005) foi assinado entre Ministério Público, Secretaria de Estado da Educação, Poder Judiciário e Associação dos Conselhos Tutelares, e reformulado em 2012, estabeleceu a articulação entre as duas esferas e como consequência, ampliando o conjunto dos responsáveis pela ausência do estudante na escola.

O combate ao abandono e evasão nas escolas estaduais da rede estadual de ensino do Paraná deixa de ser atribuição apenas da Secretaria de Estado da Educação e dos responsáveis, como aponta o texto do documento de 2005, para ser feito por um conjunto de ações integradas entre a escola e a Rede de Proteção local. Esta modificação na formulação da política aponta para a demanda social e a ação governamental para responder (ou não) às pressões sociais e por isso, há a necessidade de compreender conceitualmente tanto abandono quanto evasão.

Com base nessa compreensão, o trabalho seguirá com um olhar mais apurado sob os documentos oficiais do Estado, e assim, mapear a relação entre a esfera estadual com a perspectiva do trabalho em rede que se realiza em âmbito municipal. Ou seja, a propositura de iniciativas que visam a contenção da evasão e abandono encontrou na intersectorialidade concretizada na rede de proteção local a possibilidade de efetivar o direito à educação a partir da permanência do estudante na escola.

3. 2 ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR: CONCEITOS PARA ENTENDER A CONTRADIÇÃO ENTRE O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DESAFIO DA PERMANÊNCIA NA ESCOLA

A educação destacada como um direito público subjetivo na Constituição Federal de 1988 resultou na universalização da escolarização, principalmente

quando os mecanismos legais possibilitam o acesso ao ensino. Com a Emenda Constitucional n. 59/2009¹⁰, o ensino escolar se torna obrigatório às pessoas entre 4 e 17 anos. As crianças e adolescentes passaram a ser os principais beneficiados pela legislação brasileira sobre o ensino obrigatório, associando à proteção integral dos direitos fundamentais com os mecanismos institucionais para que não apenas tenham acesso aos sistemas de ensino, mas que possam permanecer matriculados até o fim da educação básica.

Este é um dos grandes desafios enfrentados tanto pelos gestores públicos. Ao analisar os esforços dos poderes públicos em conterem a saída de estudantes das escolas, esbarra-se no entendimento sobre a inserção do indivíduo na instituição escolar e a sua não permanência, pautando os diferentes fatores explicativos para a interrupção da vida escolar. Ao longo dos anos de 1980, esta interrupção foi explicada por uma dualidade teórica:

(...) se, de um lado, constata-se que, no interior da tese da *carência cultural*, a psicologização do fracasso escolar tem continuidade em publicações como a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (Inep), de outro, o lugar social contraditório da escola numa sociedade de classes firma-se como objeto de reflexão e pesquisa. A discriminação e a justificação das desigualdades aparecem então como a razão de ser do sistema escolar. À atenção de cunho funcionalista aos fatores intra-escolares, já presente nos anos 1970, acrescentou-se a investigação da vida escolar em outro marco teórico (ANGELUCCI, 2004, p. 57).

As crianças e adolescentes mais carentes seriam os mais beneficiados pela inserção nos sistemas de ensino, ainda que vistos como desprovidos do arcabouço cultural para terem um aprendizado e por isso, não conseguindo um rendimento adequado para irem à série seguinte, reprovando ou desistindo de estudar. Mas, com o incremento das teorias críticas – Althusser, Bourdieu e Gramsci – aos estudos sobre fracasso escolar, este foi ressignificado:

¹⁰ Ainda que esta emenda seja considerada um avanço importante para a efetivação do direito à educação, ela gera dois problemas: de um lado, uma atenção insuficiente à creche (que não é obrigatória, já que atende crianças entre 0 e 3 anos) e, de outro, o fato de que não se garante escolarização fora da faixa etária de obrigatoriedade, potencialmente prejudicando estudantes com trajetórias escolares marcadas pela repetência.

(...) de fracasso dos alunos *na* escola ele passa à produção *da* escola. No marco teórico do funcionalismo, como produto reversível, já que resultado de desacertos operacionais do sistema educacional. No marco materialista histórico ou de outras teorias críticas de sociedade, como produto inevitável da escola numa sociedade dividida (ANGELUCCI, 2004, p. 57).

De 1988 a 2016, Klein (2018) identificou 40 trabalhos acadêmicos no Banco de Teses e Dissertações da Capes, Biblioteca Digital, *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) mapeando a mudança das pesquisas sobre a expansão do ensino, na década de 1970, para a discussão sobre o fracasso escolar. O cenário apresentado pelos estudos dos anos de 1980 acabava por desqualificar a escola devido à incapacidade de promover o ensino e aprendizagem, apresentando ainda altos índices de repetência e evasão escolar e dessa forma, alcançam um espaço importante no debate sobre a democratização do ensino em detrimento da expansão do ensino (ALGEBAILLE, 2009). Na visão de Arruda (2011):

(...) a tese de Eveline Algebaile é que a ampliação do sistema de ensino nos anos 1990 foi embasada não por uma proposta educacional consistente, mas por haver um entendimento de que a educação é um fator minimizador de riscos e de tensões sociais. Para atender a essa concepção não era necessário implementar um sistema de ensino sofisticado, mas utilizar a estrutura da rede de escolas públicas para a prestação de serviços de assistência social, com o objetivo de atenuar a pobreza (ARRUDA, 2011, p. 143).

É possível relacionar o fracasso escolar com o lugar ocupado pela escola na estrutura social brasileira, pois se ela foi interpretada como uma forma de resolver problemas de cunho econômico e social, em que medida o não desenvolvimento de um sistema de ensino sofisticado, como disse a autora, contribuiu para que o rendimento dos matriculados não fosse suficiente sequer para que continuasse vinculado à escola? Ainda assim, a responsabilidade pela interrupção dos estudos ou pela repetência seria explicado pela vertente do fracasso escolar sob quatro aspectos:

- a) O fracasso escolar como problema psíquico: a culpabilização das crianças e de seus pais;
- b) O fracasso escolar como um problema técnico: a culpabilização do professor;

c) O fracasso escolar como questão institucional: a lógica excludente da educação escolar;

d) O fracasso escolar como questão política: cultura escolar, cultura popular e relações de poder (ANGELUCCI et al, 2004, P. 57)

Na década de 1990, o fracasso escolar deu espaço para discussões que abrangiam desde a permanência até a qualidade da educação (KLEIN, 2018 p. 32), abrindo caminho para abordagens qualitativas para compreender as causas da evasão escolar que levassem em consideração dados como a matrículas, aprovação, abandono e distorção idade-série. No entanto, quando se busca uma definição para evasão e abandono escolar, e assim, tratar a descontinuidade da vida escolar para além do conceito de fracasso, Silva e Araújo (2017 p. 37) afirmam que a existência de uma diversidade de conceitos acaba por atrapalhar a quantificação dos casos “(...) dificultando o estudo das causas e dos princípios que podem levar a alternativas claras e objetivas para a superação do problema”, sendo fundamental compreender “(...) as relações entre os motivos de ingresso e a trajetória dos permanecentes, dos desistentes e egressos desse público” (SILVA e ARAÚJO, 2017 p. 37).

Nesse sentido, duas definições de evasão e abandono ilustram a dificuldade em alinhar os conceitos. Para Mendes (2013, p. 263), o abandono corresponde ao fato de o aluno deixar a escola e voltar em algum outro momento, enquanto que a evasão ocorre quando o estudante não retorna mais para o sistema de ensino. Já Fritsch (2015), ao fazer um levantamento de trabalhos sobre o tema, acabou por não distinguir abandono de evasão, pois se referiria a qualquer desistência do estudante (exceto por ter concluído a educação básica). O autor considera como um fenômeno complexo:

(...) associado a não concretização de expectativas de pessoas e múltiplas causas relacionados a fatores e variáveis subjetivas que precisam ser compreendidas no contexto socioeconômico, político e cultural, no sistema educacional e nas instituições de ensino (FRITSCH, 2015, P. 20).

Para este trabalho serão adotados os conceitos utilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em que o abandono corresponde ao fato de o estudante não concluir o ano letivo no ano em curso, retornando no ano seguinte. Quando o estudante não retorna ao sistema de

ensino (ainda que tenha concluído o ano anterior, mas não efetuou a matrícula no ano corrente) se caracteriza evasão escolar. A distinção entre os dois termos já foi feita pelo INEP ainda em 1998, é incorporada pelo Programa de Combate ao Abandono Escolar PCAE. (PARANÁ, 2013, p. 3). A clareza entre as terminologias é importante para entender quais inimigos a política educacional teria de combater. Ao usar o termo combate, cria-se uma analogia a uma batalha empenhada entre o Estado e inimigos que não se tem certeza de onde estão, principalmente quando podem estar dentro dos muros das escolas e fora deles, ao mesmo tempo, coordenados ou dissassociados.

Fatores intrínsecos e extrínsecos à escola, como drogas, sucessivas reprovações, prostituição, falta de incentivo da família e da escola, necessidade de trabalhar, excesso de conteúdo escolar, alcoolismo, vandalismo, falta de formação de valores e preparo para o mundo do trabalho influenciam diretamente nas atitudes dos alunos que se afastam da escola. (...) o mercado de trabalho é um ator importante na tomada de decisão desse jovem que teima em continuar seus estudos para que possa ser absorvido por ele, ou desiste e torna-se uma mão de obra desqualificada para garantir sua sobrevivência. As escolas não ficam isoladas desse contexto (SILVA FILHO e ARAÚJO, 2017, p. 39).

As causas da evasão e abandono estão relacionadas com as desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira, pois o anseio pela universalização da educação deveria ser acompanhado de políticas públicas que dessem maiores garantias de “(...) otimização nas políticas de acesso, permanência e gestão com qualidade social na educação básica” (Dourado, 2005, p. 5).

Em face disso, na situação de abandono, há alguma possibilidade de o estudante retornar ao sistema de ensino, aumentando a proporção dos estudantes com distorção idade-série e de reprovação, considerando que ele retornará na série em que abandonou. No entanto, a condição de evasão é mais preocupante porque o não retorno ao sistema de ensino evidencia, de fato, que o direito à educação foi ferido e nem a família, nem o Estado e nem a sociedade conseguiram garantir a permanência até fim da educação básica, o que representa não um fracasso escolar simplesmente, mas o não cumprimento de um princípio constitucional relacionado a um direito social, sendo o fracasso compartilhado entre as instituições sociais que o deveriam garantir.

A evasão contempla “um universo mais abrangente de crianças e jovens que se encontram fora do sistema educacional por múltiplos fatores” (KLEIN, 2018, p.

37) e a quem caberia a responsabilidade para desenvolver ações para que a população fora da escola, com idade entre 4 a 17 anos retorne à escola é uma questão respondida pela Constituição Federal (Art. 205), pelo ECA/1990 (Art. 53) e, também, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.391/1996). Esta última reafirma a obrigação da família em zelar pela frequência do estudante e do Estado em ofertar as condições de acesso e permanência, como especifica o Art. 2.

Como sinaliza Duarte (2014), a educação é um direito público subjetivo previsto na Constituição Federal de 1988 e por isso, é possível exigir que o poder público atenda demandas relacionadas à proteção e ao atendimento do direito à educação. O autor ainda reforça que, como um direito social, a educação deve ser promovida enquanto política pública, expandindo a prestação individual.

A responsabilidade pela matrícula é da família, podendo ser punida como abandono de incapaz (Código Penal, art. 216) caso não insira a criança no sistema de ensino, com risco de a não matrícula da criança ou do adolescente no ensino fundamental pode acarretar crime de abandono de incapaz. Ou seja, a obrigatoriedade corresponde ao intervalo entre 4 e 17 anos, sendo a conclusão até os 18 anos e o não atendimento considerados omissão, com medidas previstas no art. 219 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Quando os poderes públicos não oferecem o ensino fundamental ou a oferta é irregular, a responsabilidade é da autoridade competente, podendo acarretar crime de responsabilidade.

Esta responsabilização pela educação está presente na LDB, de 1996, quando instituiu o ensino de oito anos, mas modificada pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Esta lei estabelece que o ensino fundamental passou para nove anos e o ingresso das crianças passou a se dar aos seis anos de idade. Em 2009, a aprovação da Emenda Constitucional N. 59, 11 de novembro de 2009, altera os incisos I e VII do art. 208 da CF de 1988, recebendo, então, a seguinte complementação:

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde." (BRASIL, 2009).

A expansão da faixa etária representa a possibilidade de inclusão escolar, principalmente de adolescentes com idade de 15 a 17 anos em qualquer ano, concluído ou não. Segundo Brandão (2011), o direito à educação corresponde à escolarização, e não apenas ter acesso ao ensino, mas se apropriar da linguagem, da matemática, bem como de conhecimentos básicos à compreensão de mundo do cidadão. A autora nomeia a apropriação do conhecimento como cidadania escolar. O domínio da linguagem significa ter poder de se expressar, de argumentar e desenvolver autonomia na vida pública (BRANDÃO, 2011). Por isso, a permanência do adolescente até o final da educação básica é um indicativo de amadurecimento da cidadania do país. Farenzena identifica que "(...) um descompasso entre direitos e sua efetiva proteção é pertinente, haja vista a trajetória histórica de incompletude na efetivação dos direitos à educação no Brasil" (FARENZENA, 2010, p. 204). Ou seja, ainda que houvesse expansão da escolarização até 2016, as políticas públicas adotadas não conseguiram atingir a universalização da escolaridade entre a faixa de 15 a 17 anos.

Como apontam Pinto e Alves (2010), a obrigatoriedade do ensino à determinada faixa etária é uma estratégia adotada por diferentes países como forma de viabilizar o direito à escolarização, principalmente para crianças e adolescentes pertencentes a estratos sociais menos favorecidos. Os autores apontam que a alteração constitucional é capaz de inserir no sistema de ensino todos os que estavam excluídos da educação básica. No entanto, destacar o caminho adotado pela legislação em associar a idade à obrigatoriedade e não à etapa de ensino, traz como problemática os jovens acima de 18 anos que não finalizaram o ensino médio e crianças abaixo de 4 anos, que não possuem a garantia de acesso à creche.

Com a ampliação do ensino obrigatório para a faixa etária de 4 a 17 anos, associada à universalização e democratização do ensino, Alves e Pinto (2011) apontam os potenciais ingressantes nos sistemas de ensino, considerando o quanto tal ampliação representa uma das possibilidades para a correção das desigualdades sociais no nível do ensino obrigatório. Por isso, as pesquisas relacionadas à evasão escolar abordam a exclusão dos jovens que deveriam estar na escola, na série

correspondente (15 a 17 anos), mas que estão na condição de evadidos. A etapa do ensino médio se tornou um dos grandes entraves à escolarização universal, considerando que na década de 1990 o ensino fundamental recebe especial atenção de políticas educacionais, resultando em maior acesso e permanência dos inseridos no sistema de ensino.

O impacto direto da Emenda n.59/2009 pode ser visto na Tabela 1, quando se registra o aumento de 3% de matrículas do ano de 2009 para o ano de 2010 na faixa etária de 0 a 3 anos, sendo que o ano de 2009 foi quando a Emenda Constitucional foi aprovada e seu impacto no ano seguinte e o ano de 2019, uma década após a mudança da legislação que orienta a obrigatoriedade do ensino.

Observando as outras faixas etárias, ocorre o também o aumento das matrículas: na faixa entre 4 e 5 anos, o aumento não é tão significativo de 2009 para 2010, sendo de 1%. O percentual aumenta significativamente quando se compara 2009 com 2019, chegando a 15% de aumento. As faixas etárias compreendidas de 6 a 14 anos apresentam um decréscimo de matrículas ao comparar o ano de 2009 com o ano de 2019. Em 2010, a população classificada como jovem (0 a 14 anos) pelo IBGE correspondia a 24%¹¹ e em 2019 este número decai para 21%, o que pode impactar nos números de crianças matriculadas. O aumento entre a faixa de 0 a 5 anos pode ser explicada por estarem fora do sistema de ensino e foram incluídas ao longo dos anos em que a Emenda n.59/2009 foi sendo implementada, até 2016.

Com relação à faixa etária de 15 a 17 anos, o aumento de matrículas também chama a atenção pela descontinuidade ao longo de 10 anos: se a nova legislação amplia a obrigatoriedade a partir de 2010, as matrículas apresentam um acréscimo tímido de 2009 a 2010, chegando no ápice em 2014, com 8.506.077 (aumento de 3,57%) decaindo para 7.847.714 matriculados em 2019 (perda de -4,50%). Esta faixa etária foi diretamente atingida por fatores extraescolares, em especial, pelos fatores relacionados às desigualdades sociais:

A renda é um dos fatores que determinam os percentuais de abandono e atraso escolar dos jovens de 15 a 17 anos. Na evasão escolar, 11,8% dos

¹¹ Segundo o IBGE, a população brasileira em 2010 era de 194.890.682, chegando a 210.147.145 habitantes em 2019. Em termos percentuais comparados ao total da população:

- 0 a 4 anos: 7,63% em 2010, caindo para 7,03% em 2019.
- 5 a 9 anos: 8,14% em 2010 e 6,92% em 2019.
- 10 a 14 anos: 8,93% em 2010 e 7,14% em 2019.
- 15 a 19 anos: 8,83% em 2010 e 7,65% em 2019.

jovens mais pobres tinham abandonado a escola sem concluir o ensino médio em 2018. Esse percentual é oito vezes maior que o dos jovens mais ricos (1,4%). No país, cerca de 737 mil pessoas nessa faixa de idade estavam nessa situação no ano passado [2018]. (SARAIVA, Agência IBGE Notícias, 2019).

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS POR FAIXA ETÁRIA NO BRASIL ENTRE 2008 E 2010; 2019

Faixa etária do aluno em 31/03	2008	2009	2010	2019
0 a 3 anos	2.388.742	2.545.134	2.622.319	4.019.093
4 a 5 anos	4.577.437	4.667.650	4.714.283	5.270.721
6 a 10 anos	17.042.466	16.281.480	15.606.250	14.020.717
11 a 14 anos	13.871.782	13.923.108	13.610.867	11.607.816
15 a 17 anos	8.203.254	8.217.135	8.346.611	7.847.714

Fonte: Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar, MEC/INEP 2008 e 2010; 2019.

A universalização do ensino obrigatório para a faixa etária entre 15 e 17 anos é um dos desafios encontrados pelas redes de ensino para inserir esses jovens na escola. Tem-se um cenário composto pela positividade do direito e o seu não cumprimento, formando um “conjunto de tensões” (SILVA, 2020, p. 284) pela exigibilidade do direito e o cumprimento do que prevê o texto constitucional. Quando a lei 11.274/2006 torna o ensino médio parte da educação básica obrigatória, modificando o texto da LDB, está-se diante da ampliação do direito, desafiando ainda mais o Estado a garantir a permanência dos sujeitos de direitos nos sistemas de ensino.

O processo de escolarização e a sua obrigatoriedade não é um fenômeno natural, pois:

Trata-se de uma longa construção histórica carregada de representações, significados, expectativas de comportamentos a serem formados, assim como alguns inculcamentos ideológicos de progresso e formadores de uma vida melhor qualidade nas sociedades. (ANTUNES, SARTURI e AITA, 2017, p. 8).

Ao que parece, o princípio da igualdade de acesso e permanência no sistema de ensino previsto no ECA/90 apresenta descontinuidade quando colocamos em perspectiva o abandono e evasão escolar, que podem também ser entendidos como interrupção e descontinuidade do processo de escolarização dos indivíduos. O conjunto de tensões que permeia art. 53, inciso I, é desenhado pela oferta da educação gratuita e universal e a necessidade de políticas públicas que promovam a conclusão do estudante e, por isso, é possível pensar que a demanda imposta ao Estado decorre da própria legislação, ou seja, esta impõe a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos e a não permanência o elemento que coloca em risco a efetivação do direito à educação.

Em face do descontínuo entre acesso e permanência, é fundamental entender como o Estado do Paraná elaborou os primeiros programas com o objetivo de buscar resolver a equação entre o acesso universal da escolarização e a garantia de que o estudante consiga finalizar sua vida escolar. O diploma de conclusão do Ensino Médio representa, formalmente, a completa efetivação do direito à educação básica constitucionalmente estabelecido, pois é “(...) no reconhecimento da educação como direito que a cidadania como capacidade de alargar o horizonte de participação de todos nos destinos nacionais ganha espaço na cena social” (CURY, 2011, p. 19). Assim, não há como pensar na construção de uma sociedade como lugar de igualdade de todos quando centenas de jovens saem do ensino escolar.

Na seção a seguir, a partir do Termo de Convênio e Cooperação Técnica entre Secretaria de Estado da Educação, Ministério Público e Conselhos Tutelares, será possível compreender que a lógica intersetorial se tornou o ponto de intersecção entre diferentes atores e entre a esfera estadual e municipal. A demanda em conter os casos de evasão e abandono escolar, que parte do Ministério Público do Estado do Paraná, considera que o direito à educação deve ser garantido a toda a criança e adolescente (PARANÁ, 2012), com a articulação entre diferentes agentes políticos, e por sua vez, entre diferentes atores inseridos no trabalho em rede. Ou seja, com a criação do Sistema de Garantia de Direitos e o trabalho articulado em rede, a concepção de combate ao abandono e evasão escolar passa a se moldar aos mecanismos de articulação e intersetorialidade.

3.3 O COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR SEGUNDO OS DOCUMENTOS OFICIAIS DO ESTADO DO PARANÁ

O quadro normativo da política pública é formado pelos textos reguladores, pelos recursos financeiros e pelos materiais que dão sustentação à ação política (MULLER e SUREL, 2002). Como aponta Klen (2018), a política pública paranaense de combate ao abandono e à evasão escolar é formada por um termo de convênio de cooperação técnica e pelos programas prescritivos, sendo estes os mecanismos reguladores da intervenção do Estado. Por isso, para entender o programa estadual em curso a partir de 2019, intitulado Programa Presente na Escola, é fundamental recuperar pontos importantes dos primeiros documentos que embasaram a intersetorialidade entre as esferas estadual e municipal.

O uso de documentos oficiais se justifica porque a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades e práticas (CELLARD, 2008). O autor classifica os documentos em documentos públicos e documentos privados, neste trabalho os documentos analisados são classificados como documentos públicos de arquivos públicos, disponíveis na página oficial da Secretaria de Estado da Educação. Por meio deles, torna-se possível expressar as intencionalidades dos diferentes governos e por isso, são fontes de informação sobre o comportamento do Estado em face do princípio da permanência escolar.

O primeiro documento analisado foi resultado de um termo de cooperação técnica entre diferentes instituições públicas, como é possível ver na súmula do documento assinado em 29 de junho de 2005, durante o Governo de Roberto Requião (PMDB).

Termo De Convênio De Cooperação Técnica Que Entre Si Celebram O Estado Do Paraná, Por Intermédio Da Secretaria De Estado Da Educação, A Associação Dos Conselhos Tutelares De Curitiba, A Associação De Conselhos Tutelares, A União Nacional Dos Dirigentes Municipais De Educação Do Paraná, A Associação Dos Magistrados E Promotores De Justiça Da Infância, Juventude E Família Do Estado Do Paraná, O Ministério Público Do Paraná, O Poder Judiciário Por Intermédio Da Presidência Do Tribunal De Justiça E A Associação Dos Municípios Do Paraná, Para Os Fins Que Especificam. (PARANÁ, 2005).

O objetivo principal do presente termo é a implantação de um sistema de apoio ao aluno infrequente, **identificar** as causas intra e extraescolares, e assim, **apresentar** soluções com vistas a diminuir a evasão escolar e **responsabilizar** os

pais ou responsáveis pelas crianças e adolescentes matriculados na rede de ensino (PARANÁ, 2005). Os verbos assinalados apontam para uma confluência de ações, que se articulam entre a escola (caberia à equipe de professores e pedagogos identificar as causas, entrando em contato com o estudante infrequente, contactando os responsáveis). A novidade do termo é a criação da Ficha de Acompanhamento do Aluno Ausente (FICA), um documento físico preenchido em três vias com as informações sobre tentativas de convencimento quanto ao retorno do estudante à escola, por meio de ligações aos responsáveis, levantamento de informações junto a vizinhos ou pessoas conhecidas da família. O diretor escolar deve:

(...) em conjunto com outras instâncias da comunidade escolar e com apoio de organizações comunitárias e sociais, desenvolver estratégias para atingir aos pais e responsáveis que não atenderem ao seu chamado (PARANÁ, 2005).

O preenchimento de documentos identificando estudantes com risco de evasão inicia um conjunto de atribuições específicas que adentram à burocracia escolar, incidindo no trabalho de diretores e das equipes pedagógicas.

As atribuições de identificar as causas e apresentar soluções são dos servidores das escolas. Então, se não houvesse o retorno do estudante, a responsabilização seria feita pelo Conselho Tutelar, pautando-se no art. 136 da Lei nº 8069/90, dando um prazo máximo de 10 dias para que o estudante retornasse à escola. Expirado o prazo, o caso seria encaminhado à Promotoria da Infância e Juventude, e esta convocaria os responsáveis para audiência no Ministério Público a fim de estabelecer o compromisso do retorno do estudante à escola ou aplicar a penalidade de crime de abandono intelectual (Art. 246, Código Penal).

Faz-se necessário observar que, em agosto de 2006, a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) publicou uma cartilha com o nome FICA: Mobilização Para A Inclusão Escolar E A Valorização Da Vida, em que constam todos os objetivos do programa. Não é apenas uma ficha com dados de estudantes ausentes do cotidiano escolar, mas adquire status de programa de combate à evasão escolar desencadeado pela constatação do professor sobre as faltas consecutivas ou alternadas do estudante. O professor é o principal agente do

processo, pois alerta à equipe pedagógica sobre a infrequência escolar (PARANÁ, 2006).

Em nenhum momento a cartilha define o que a SEED entende por evasão e abandono escolar. Parece haver uma compreensão tácita que distingue o aluno frequente do infrequente. No documento há uma seção dedicada ao que se chamou de Rede de Inclusão Escolar, voltada ao mapeamento de crianças e adolescentes não matriculados e, por isso, excluídos do sistema de ensino ou sem acesso a ele.

Na concepção de Klein (2018), este primeiro programa se mostra ousado, ambíguo e seus objetivos são contraditórios: a garantia de que nenhuma criança ficaria fora da escola, a consideração de fatores históricos e sociais que influenciariam a desistência do estudante e destaca que o crescimento da evasão escolar tinha assumido proporções alarmantes no Estado.

(...) ao analisar o primeiro objetivo, o problema é a ausência de definições mais específicas sobre como garantir a permanência das crianças na escola. Isso pressupõe toda a demanda de alunos inseridos na educação básica paranaense que se evadem e, ainda, aqueles que estão fora da escola e precisam ser incluídos (KLEIN, 2018, p. 90).

Ou seja, a normativa da política coloca um objetivo muito amplo sem que se prescreva quais instrumentos seriam utilizados para que a totalidade das crianças e adolescentes estivessem matriculados nas escolas estaduais. Ao olhar para o segundo objetivo, a compreensão dos fatores históricos e sociais, se torna também um pressuposto que demandaria um estudo mais aprofundado sobre as causas internas e externas às escolas, pois as causam associam as dimensões de ordem política, econômica, cultural e social (ALVES, OLIVEIRA e THUMS, 2015; RAMOS, 2015 e SILVA, 2016).

De acordo com o texto do Termo de Cooperação Técnica, a escola se torna o lócus da implementação da política, pois o trabalho dos professores e diretores é fundamental para o levantamento dos casos de evasão e abandono, uma vez que o Estado mobiliza seus agentes, ou seja, os profissionais das escolas estaduais, e estes acabaram por concentrar as tarefas de localizar o estudante ausente, identificar as causas da evasão e atribuir aos responsáveis (familiares) a responsabilidade pela ausência do estudante na escola para que volte à rotina escolar. Esta situação fica muito visível na cláusula terceira em que é possível traçar

um conjunto de responsabilidades que recai sobre o estabelecimento de ensino, conforme especifica o documento do Estado do Paraná (PARANÁ, 2005):

- a) Estabelecimento de ensino: contato com os pais para que o estudante retorne à escola;
- b) Direção escolar e outras instâncias da comunidade escolar: trabalhar a temática da evasão, para buscar evita-la;
- c) Estabelecimento de ensino: localizar a família (inclusive junto a vizinhos e conhecidos), esgotando todos os esforços para localizar os responsáveis;
- d) Direção do estabelecimento de ensino: convocar os responsáveis, “sempre que possível, na presença do pedagogo ou diretor procurará identificar as causas intra e/ou extraescolares da ausência para, em conjunto, definir as providências necessárias.”
- e) Direção de ensino em conjunto com organizações comunitárias e sociais: desenvolver estratégias para atingir os responsáveis que não atenderem ao chamado da escola.
- f) Ainda que o programa tenha sido colocado em prática no ano anterior à criação do Sistema de Garantia de Direitos, havia uma noção de trabalho intersetorial em rede, sem, no entanto, uma definição específica sobre as atribuições de cada agente envolvido no processo.

Há, então, um quadro de responsabilidades desenhado dentro da escola que se expande para espaços externos a ela compreendendo

(...) diretores, professores, alunos, pais, funcionários, bem como integrantes de toda a comunidade no entorno da escola. Na comunidade, há pessoas e instituições que são parceiros historicamente sensíveis e solidários nessa luta: os Agentes de Saúde, os integrantes das Secretarias Municipais, Conselhos Comunitários, Conselhos de Direitos e Tutelares, ONGs, Instituições Religiosas, Pastoral da Criança, Clubes de Serviços como Lyons, Rotary e Maçonaria, entre outros (PARANÁ, 2005).

O documento analisado é do ano de 2005, um ano antes da criação da Rede de Proteção Social à Infância, no entanto, já deixava evidente a noção de trabalho que interligaria desde sujeitos pertencentes à comunidade escolar (diretores, professores, alunos, pais, funcionários) e instâncias ligadas ao município e setores sociais não relacionados diretamente com a educação. Porém, não há uma clareza sobre como seria feita a articulação entre tais setores. A noção do trabalho

intersetorial e de rede ficou mais evidente com a reformulação do programa, ocorrida em 2009.

A partir desse ano, o governo do Estado do Paraná lançou o Programa FICA Comigo Enfrentamento A Evasão Escolar. Ele apresenta dados levantados entre 2005 até 2008 referentes aos dados do programa anterior. Ao observar os percentuais, é interessante perceber que 48% dos casos não foram resolvidos, apesar dos esforços dos agentes envolvidos. As soluções propostas pela escola resultaram em 34% de casos resolvidos, sendo um índice interessante para pensar sobre o papel dos professores para a reversão dos casos de abandono e evasão. (PARANÁ, 2009)

TABELA 2 RESULTADOS OBTIDOS PELO PROGRAMA FICA

Casos resolvidos pela escola	Casos resolvidos pelo Conselho Tutelar	Casos resolvidos pelo Ministério Público	Casos não resolvidos
34%	17%	3%	48%

Fonte: Programa FICA Comigo Enfrentamento A Evasão Escolar (2005).

Uma das novidades do Programa Fica Comigo foi a elaboração de um conjunto de documentos para que os casos de abandono e evasão escolar fossem registrados, formando um banco de dados chamado Sistema de Registro Escolar (SERE). A partir do acompanhamento, passou a ser possível saber, de maneira quantitativa, sobre os estudantes que haviam deixado a escola ao longo do ano e a proposta de ações de enfrentamento à evasão com a interconexão com uma rede de inclusão.

É importante observar que não há uma definição sobre evasão e abandono escolar no documento elaborado, mas o documento de registro dos alunos (FICA) encontra na palavra ausente uma forma de classificar a condição do estudante enquanto em via de abandono ou de se evadir. Em contrapartida, há uma visão sobre o que seria escola democrática e possivelmente, a necessidade de conceituar evasão e abandono escolar seja sobreposta pela interpretação feita sobre o que seria a escola pelo representante do Ministério Público

A escola, deverá sempre representar (...) um espaço democrático e emancipatório por excelência, constituindo-se, juntamente com a família, em extraordinária agência de socialização do ser humano, destinada aos propósitos de formação, valorização e respeito ao semelhante. É sobretudo na escola que a criança e o adolescente encontram condições de enriquecimento no campo das relações interpessoais, de desenvolvimento do senso crítico, de consciência da responsabilidade social, do sentimento de solidariedade e de participação, de exercício da criatividade, de manifestação franca e livre do pensamento, de desenvolvimento, em necessário preparo ao pleno exercício da cidadania" (PARANÁ, 2006).

Tanto na primeira versão quanto na segunda do Programa FICA há a descrição sobre os procedimentos a serem seguidos pelos professores na escola. Se na visão do Ministério Público, a escola é democrática e deve garantir a permanência do estudante. Por isso, a criação de um instrumento normativo de combate à evasão escolar estabeleceu as atribuições de cada agente envolvido, focou na escola como o elemento principal da identificação e soluções para o problema. Para Klein (2018), a política proposta para combater a evasão escolar reflete a dominação do Estado quando obriga o estudante a frequentar a escola, quando assegura a oferta do ensino obrigatório e quando utiliza de mecanismos legais para responsabilizar os responsáveis pelas crianças e jovens que pararam de estudar.

Há uma mudança importante marcando o primeiro e o segundo Termo de Convênio publicado em 2012, durante o governo de Beto Richa (PSDB). O novo documento busca a sua base jurídica no texto constitucional, na LDB e no ECA para garantir o *direito/dever* de cursar a educação básica:

(...) o disposto nos Art. 205 e 227 da Constituição Federal, no art. 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente, e no art. 5º, § 1º, inciso III e art. 12 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, buscando garantir o direito/dever de toda criança e adolescente de cursar a educação básica e o regido pela Lei nº 8.666/93, modificada pela Lei nº 8.883/94, e suas alterações (PARANÁ, 2012).

Apesar de não ser citado, o art. 86 do ECA embasa a Cláusula Primeira do presente documento:

O presente Termo de Convênio tem como objetivo implantar, no Sistema de Ensino, público e privado, de Educação Básica no Estado do Paraná, Programa específico, destinado a combater a Evasão Escolar por meio de ações integradas entre a escola e a rede de proteção à criança e ao adolescente local (PARANÁ, 2012).

As “ações integradas” mencionadas no texto é o elemento de articulação entre a escola – locus em que se resolveria a evasão e abandono até 2012 – e os equipamentos públicos que compõem a rede de proteção à criança e ao adolescente no município, inaugurando assim, a intersetorialidade entre a esfera estadual e a esfera municipal, pois a Rede de Proteção é organizada pelas prefeituras. Com isso, a evasão e o abandono escolar se tornam problemas compartilhados, atravessando os muros da escola e percorrendo a rede de relações que se constituem a partir do trabalho em rede.

A perspectiva do trabalho em rede é institucionalizada em 2013, quando a Secretaria de Estado da Educação lançou o caderno de orientações do Programa de Combate ao Abandono Escolar (Pcae), com importantes avanços quanto à operacionalização dos procedimentos a serem seguidos pelas escolas. Destacam-se a descrição sobre o que é a rede de proteção, reforçando que a escola é integrante da rede, firmando definitivamente a intersetorialidade entre a instância estadual (SEED/Governo do Estado do Paraná) e os diferentes componentes¹² da rede de proteção local.

¹² • Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);

• Centro de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS);

• Centro de Atendimento Psicossocial (CAPs);

Conselho Tutelar;

• Conselho Estadual de Educação;

• Conselho Municipal de Educação;

• Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente;

• Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente;

• Conselho Estadual da Assistência Social;

• Conselho Municipal da Assistência Social;

• Conselho Estadual de Saúde;

• Conselho Municipal de Saúde;

• Escolas Estaduais, Municipais e Privadas;

• Fórum de Direitos de Crianças e Adolescentes (Fórum/DCA);

Estamos diante de um complexo sistema que articula diferentes agentes em torno do combate à evasão e ao abandono escolar, dividindo as responsabilidades na solução dos casos. A rede de proteção social à infância e à adolescência é um conjunto articulado de ações entre várias instituições que se organizam de maneira horizontal de interdependência e complementaridade, conectada e descentralizada, compartilhando as responsabilidades para proteger os direitos infantojuvenis.

Nesse contexto, o documento afirma que a escola deve perceber-se como integrante da Rede de Proteção e participar assiduamente das suas reuniões, no intuito de identificar, colaborar e solucionar coletivamente as situações de negligência aos direitos da criança e adolescente. Dessa forma, o Programa de Combate ao Abandono Escolar estabelece orientações para facilitar e articular o envolvimento necessário de todas as entidades que compõem a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente, em especial, pela criação do Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) em cumprimento da terceira cláusula do Termo do Convênio assinado em 2012.

Com o SERP, as escolas registrariam os dados dos estudantes ausentes, os encaminhamentos e o resultado: se houve a reversão da infrequência ou não. Assim, o SERP é um grande banco de dados alimentado pelas informações preenchidas pelos professores e pela direção escolar, sendo estruturado como uma ferramenta virtual disponível para o controle das ações empenhadas pela escola e pelas entidades envolvidas.

-
- Hospitais e postos/unidades de saúde;
 - Agentes comunitários de saúde;
 - Ministério Público;
 - Fóruns de Direitos;
 - Varas da Infância e Juventude;
 - Secretarias de Estado e Municipais ligadas direta ou indiretamente às áreas da criança, adolescente e família;
 - Vara da Infância e da Juventude;
 - Conselhos Comunitários;
 - Programa/serviço municipal especificamente dedicado à prevenção ao abandono escolar;
 - Organizações não governamentais;
 - Outros (PARANÁ, 2013, p. 16).

O novo programa estadual apresenta os conceitos de abandono e evasão

(...) “abandono” e “evasão” escolar, entendendo que cada uma delas implica em situações diferenciadas, que demandam ações estratégicas específicas. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (1998), o conceito técnico de “Abandono” refere-se à situação em que o estudante deixa a escola num ano, mas retorna no ano seguinte. Já a “Evasão” é situação em que o estudante sai da escola e não volta mais para o sistema de ensino (PARANÁ, 2013).

No entanto, ainda que o próprio documento reconheça o alinhamento com a definição do INEP, há um avanço no entendimento do abandono enquanto ainda o estudante frequenta a escola, mas com faltas excessivas, levando à reprovação. A evasão é entendida também como a não matrícula do estudante no ano seguinte:

(...) a Secretaria de Estado da Educação do Paraná, além de assumir a concepção descrita pelo INEP, também entende como abandono escolar a situação em que o estudante apresenta infrequência alternada, ou seja, abandona o processo escolar durante o ano letivo, com excessivo número de faltas, o que pode resultar em reprovação por frequência. Além disso, compreende como evasão a situação em que o estudante (ou seu responsável), não realizando a matrícula para o ano seguinte, fica fora do sistema (PARANÁ, 2013).

Concomitante às definições acima, o termo “ausente” continua a ser utilizado, complementando a tipificação do documento em que as informações devem ser registradas, ou seja, o Formulário de Notificação Obrigatória de Aluno Ausente, contemplando tanto os casos de estudantes com frequência irregular, quanto estudantes que não retornaram ao sistema de ensino. Diante desses casos, o texto descreve as medidas a serem tomadas nas escolas, definindo as atribuições dos profissionais de educação das escolas estaduais das demais instâncias, o acionamento da rede de proteção pela escola, o acionamento do conselho tutelar pela escola e as estratégias de retorno do estudante ao estabelecimento de ensino. Além disso, assim como no FICA, há a relação de todos os relatórios a serem preenchidos pela equipe pedagógica e as instruções.

Ou seja, o PCAE é um grande manual de procedimentos técnicos formulado pela Secretaria de Educação e implementado pelos professores e diretores escolares. O Quadro 1 foi organizado com base na seção “Passo a Passo no Combate ao Abandono Escolar” (PARANÁ, 2013, p. 20). Ela serve para instruir os profissionais da educação sobre qual a responsabilidade de cada órgão envolvido no

programa, a fim de “otimizar o trabalho das instituições de ensino (...) bem como evidenciar que a permanência do estudante na escola exige o planejamento das ações coletivas (PARANÁ, 2013, p. 20).

QUADRO 1 - DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES PRESCRITA PELO PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR

ETAPAS	RESPONSABILIDADES
PASSO 1 – PROFESSORES (SEED)	Cabe aos professores, ao constatarem a ausência não justificada nos casos previsto em lei, do estudante por 05 (cinco) dias consecutivos ou 07 (sete) dias alternados (em até 60 dias, independente do período avaliativo), comunicar imediatamente à equipe pedagógica da escola utilizando o Formulário de Acompanhamento de Faltas Injustificadas (Anexo I).
PASSO 2 – EQUIPE PEDAGÓGICA (SEED)	Após comunicação da infrequência pelo professor, a Equipe Pedagógica fará os registros e iniciará os primeiros encaminhamentos de busca ativa, via contato por telefone fixo ou móvel, e-mail, mensagem de texto e/ou Convocação por escrito, a qual pode ser enviada por meio de Carta registrada via Correios e/ou bilhete via comunidade, com o objetivo de convocar os pais ou responsáveis para reunião extraordinária, com data e horário agendados. Os mesmos deverão estar cientes que se não comparecerem à reunião ou se o estudante não retornar às atividades escolares, o caso de abandono escolar será encaminhado aos órgãos que oferecem serviços para garantia de direitos de crianças e adolescentes (Rede de Proteção) e Conselho Tutelar. Caberá à equipe pedagógica, também, investigar as causas que levaram o estudante ao abandono escola.
PASSO 3 – DIREÇÃO (SEED)	Caberá ao diretor empenhar todos os esforços para a localização do estudante e/ou sua família, esgotando todos os recursos para encontrá-lo, por meio da busca ativa de crianças e adolescentes que estiverem fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.
PASSO 4 – INSTÂNCIAS COLEGIADAS (SEED)	Cabe ao Diretor da instituição de ensino, como presidente e membro nato do Conselho Escolar, convocar reunião extraordinária para repassar as ações realizadas anteriormente e obter as contribuições do colegiado para lograr êxito no retorno do estudante ausente.
PASSO 5 – REDE DE PROTEÇÃO Intersectorialidade	A reunião da Rede de Proteção é o momento onde será discutido qual o serviço mais adequado para dar continuidade ao(s) caso(s) de abandono não solucionados pela escola. Essa precisa estar representada pela equipe pedagógica, para que as situações de abandono escolar sejam pautadas nesses encontros.

PASSO 6 – CONSELHO TUTELAR	O Conselho Tutelar, dentro das suas atribuições legais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicará medidas para retorno do estudante, de modo a identificar e atuar nas motivações desencadeadoras da infrequência. Não obtendo êxito, ou informado pela escola o insucesso no retorno do estudante, o Conselho Tutelar encaminhará o caso ao Ministério Público do Estado do Paraná para atuação extrajudicial e/ou judicial cabíveis, conforme previsto no ECA, informando o respectivo encaminhamento à instituição de ensino.
PASSO 7 – MINISTÉRIO PÚBLICO	Caso as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar não tenham surtido efeito, caberá a esse comunicar ³¹ ao Ministério Público - por meio das Promotorias de Justiça, da respectiva Comarca de domicílio do estudante - que tomará as devidas providências legais para o combate ao abandono escolar e responsabilização dos pais/responsável por eventual prática da infração administrativa prevista no Art. 249º, da Lei nº 8.069/90 e do crime de abandono intelectual previsto no Art. 246º, do Código Penal, sem prejuízo de ações de promoção junto à Comunidade Escolar para a garantia do acesso, da permanência e do sucesso escolar
PASSO 8 – PODER JUDICIÁRIO	O Poder Judiciário, através do CEJUSC, setor pró-infância/adolescente, conferirá apoio às ações do Ministério Público ou Núcleo Regional de Educação com o intuito de agilizar encaminhamentos que melhor atendam às especificidades de cada estudante em situação de abandono escolar, assim como seu núcleo familiar, inclusive e se for conveniente por meio de realização de audiências coletivas de orientação

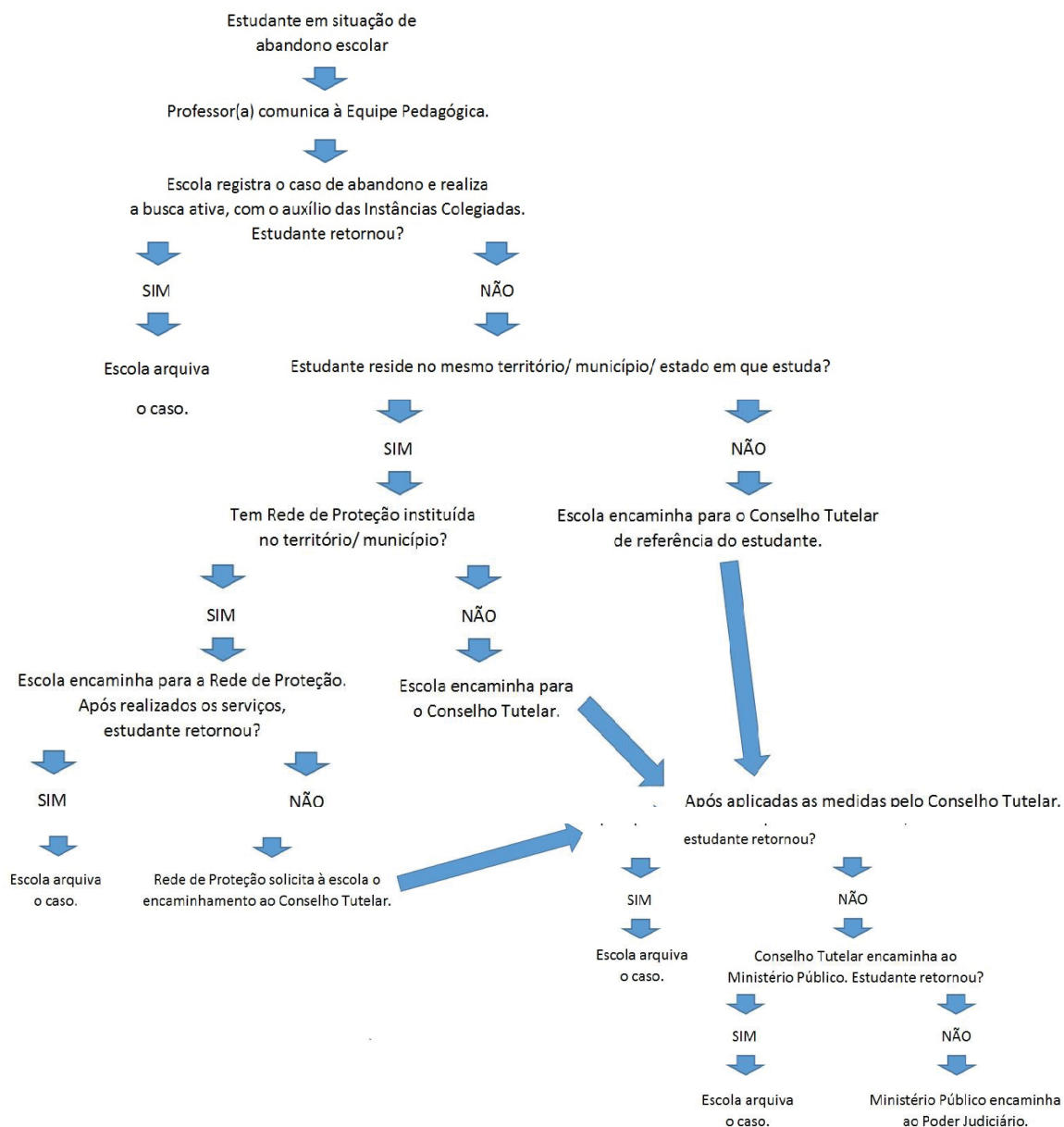
Fonte: Caderno Programa de Combate ao Abandono e Evasão Escolar, Estado do Paraná, 2013.

Os formuladores da política que assinaram o Termo de Convênio e Cooperação Técnica em 2005 e em 2012 possuem atribuições dentro do quadro de responsabilidades acima: Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário. Ou seja, são formuladores e implementadores da política nos âmbitos externos à escola, enquanto os professores e diretores implementam a política internamente às escolas, ainda que estes não participam diretamente da elaboração do texto da política. Eles são os que colocam o programa para funcionar ao registrarem os casos de alunos faltantes no SERP, iniciando como um circuito que começa na escola e se encerra nela quando o aluno retorna. Mas, quando o estudante entra para as estatísticas de evasão, o resultado é a exclusão.

No fluxograma apresentado na Figura 3 é possível perceber o percurso dos encaminhamentos e onde se localizam cada um dos formuladores da política que assinaram o Termo de Convênio e Cooperação Técnica em 2005 e em 2012.

Percorrendo o trabalho em rede, é possível afirmar que ele mantém seu caráter de intersectorialidade quando a situação de abandono é tratada pela Rede de Proteção, pois antes disso, a solução para o problema se localiza nos esforços da equipe pedagógica e da direção escolar.

FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DE ENCAMINHAMENTO DE CASOS DE ABANDONO



Fonte: Programa de Combate ao Abandono Escolar, (PCAE). PARANÁ, 2013.

No insucesso dos atores na escola, como diz o documento, a situação de abandono é encaminhada para que a articulação entre as diferentes instâncias organizadas na Rede de Proteção Social (PARANÁ, 2013). Por ser composta por

diferentes integrantes, conforme descrito anteriormente. O problema passa a ser coletivizado e dependente da ação dos representantes de cada instância. Mas, o encaminhamento à Rede de Proteção pode sinalizar também a incapacidade dos professores e diretores em colher um resultado positivo dos seus esforços. Se a Rede de Proteção repassa a situação para o Conselho Tutelar, pode representar também a incapacidade da intersectorialidade e da articulação dos integrantes da Rede de Proteção. Por sua vez, o Conselho Tutelar pode ser igualmente incapaz de fazer o estudante retornar à escola e, por isso, recorrer ao Ministério Público. Ainda que possa judicializar a situação de abandono, ao acionar o Poder Judiciário, há uma margem de incerteza quanto a ação do Ministério Público se concretizar em retorno do estudante.

Neste ponto do documento se encontra uma diferença fundamental entre abandono e evasão, pois no primeiro caso, a Rede de Proteção é acionada, o que não acontece com a evasão. O texto¹³ esclarece que a escola deve realizar um levantamento anual com os estudantes que, ao desistir no ano anterior, não realizaram a matrícula para o ano seguinte. O contato se estreita com o Conselho Tutelar, que seria comunicado sobre as crianças e adolescentes ainda não inseridos no sistema de ensino, para poder então repassar ao Ministério Público tomar as “devidas providências legais para o combate à evasão escolar e responsabilização dos responsáveis” (PARANÁ, 2013, p. 39).

Este conjunto de procedimentos, que formam um complexo burocrático instaurado dentro da escola e se expande para outras instâncias extraescolares, não pode ser compreendido como se fosse aplicado diretamente e como os documentos

¹³ PASSO A PASSO NO COMBATE À EVASÃO ESCOLAR

As ações de combate à evasão escolar - diferentemente do abandono, que requer acompanhamento diário da frequência - acontecem anualmente, após levantamento realizado pela secretaria e direção da escola, dos estudantes cujos responsáveis não realizaram matrícula para o ano seguinte.

As instituições de ensino devem encaminhar ao Conselho Tutelar, conforme prazo estabelecido na Instrução de Matrícula publicada anualmente pela Secretaria de Estado da Educação, relação nominal dos estudantes menores de 18 anos que não efetivaram a matrícula dentro do prazo previsto. A referida relação deverá conter nome completo do aluno, Código Geral de Matrícula – CGM – do Sistema Estadual de Registro Escolar – SERE, endereço do estudante, filiação, telefone do responsável e escola na qual estava matriculado.

Uma cópia deste documento deverá ser encaminhada ao Núcleo Regional de Educação para acompanhamento de matrículas, verificação de transferências e dos casos solucionados pelo Conselho Tutelar.

Após as medidas realizadas pelo Conselho Tutelar, a Secretaria de Estado da Educação, no mês de fevereiro, analisará a relação de estudantes cuja matrícula não foi efetivada, conforme dados do Sistema SERE, para providências necessárias junto ao Ministério Público.

Caso as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar não tenham surtido efeito, o Ministério Público tomará as devidas providências legais para o combate à evasão escolar e responsabilização dos pais/responsável por eventual prática da infração administrativa prevista no Art. 249º, da Lei nº 8.069/90 e do crime de abandono intelectual previsto no Art. 246º, do Código Penal, sem prejuízo de ações de promoção junto à Comunidade Escolar para a garantia do acesso, da permanência e do sucesso escolar (PARANÁ, 2013, p. 39).

norteadores indicam. Segundo Ball, as políticas não são “(...) apenas implementadas, pois isso sugeriria um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta” (MAINARDES, MARCONDES, 2009, p. 305). A diferença entre o texto da política e a prática está na ação, no fazer coisas e Ball esclarece que transformar a modalidade da palavra e a modalidade da ação é algo complexo, difícil e desafiador.

A permanência do estudante no sistema de ensino depende de como os atores (professores) se apropriam da modalidade textual e como efetivam na prática e através da prática. (MAINARDES, MARCONDES, 2009, p. 305). Usando da reflexão de Sacristán (1998), o princípio da permanência pode ser lido como um verbo, como o ato de permanecer, ingressar, estar, por algum tempo nas escolas. Esta experiência se tornou natural e cotidiana e por isso:

(...) nem sequer tomamos consciência da razão de ser da sua exigência, da sua contingência, de sua possível provisoriedade no tempo, das funções que cumpriu, cumpre ou poderia cumprir, do significado que tem na vida das pessoas, da sociedade e nas culturas. Só aqueles que não dispõem dessa experiência, geralmente é que apreciam com mais vivacidade o valor de sua ausência (SACRISTÁN, GÓMEZ, 1998, p.11).

O direito à educação se concretiza, portanto, no permanecer do estudante na escola, exigindo do Estado um posicionamento quando as crianças e adolescentes em idade escolar têm suas vidas escolares comprometidas. O PCAE, assim como o programa de 2005, concretizam a postura do Estado (Ministério Público e Secretaria de Estado da Educação) frente ao risco de abandono e evasão. Em 2019, o governo de Ratinho Junior (PSD) dá continuidade ao enfrentamento do problema com a estruturação do Programa Presente na Escola. Este tem o caráter de continuidade do PCAE com base nos mesmos procedimentos do PCAE, inclusive com a utilização do SERP como ambiente virtual de gerenciamento de dados dos casos de abandono escolar.

O *permanecer* na escola, na perspectiva intersetorial, depende de como os municípios conduzem a política local da Rede de Proteção. Depende também de como a esfera estadual conduz o Presente na escola. Esse entrelaçamento ocorre de maneira específica, mediada pela própria estrutura do Sistema de Garantia de Direitos no município.

4. AS ESCOLAS, A POLÍTICA, A REDE E AS RELAÇÕES: HÁ CONFLUÊNCIA DA ESFERA ESTADUAL E MUNICIPAL EM TORNO DO PRINCÍPIO DA PERMANÊNCIA ESCOLAR?

No capítulo anterior apresentei os programas educacionais que antecederam o programa em funcionamento em 2022 nos estabelecimentos de ensino do Estado do Paraná. Uma estrutura complexa de gestão e controle da evasão escolar foi sendo formada e reformulada desde o Termo de Convênio de Cooperação Técnica entre Ministério Público, Secretaria de Estado da Educação, Associação de Conselheiros Tutelares e Poder Judiciário assinado em 2005, até a criação do Programa Presente na Escola, em 2019, modificando as intencionalidades da origem da sua formulação. Por isso, este capítulo tem por objetivo pontuar as particularidades da política em andamento a partir das informações apresentadas na cerimônia de lançamento ocorrida no ano de 2019 e feita pelo Secretário de Estado da Educação do Paraná, Renato Feder. A apresentação ofereceu subsídios importantes sobre como deve ser a atuação dos diretores escolares, ou seja, dentro das expectativas do agente político, como deve ser a gestão do fluxo de frequência escolar. Esta apresentação é importante para pensar sobre a articulação com a esfera municipal, considerando que as escolas estão inseridas nas diferentes redes locais que compõem a Rede de Proteção do município.

4.1 COMPREENDENDO O PROGRAMA PRESENTE NA ESCOLA A PARTIR DO PROCESSO DA APRESENTAÇÃO DA POLÍTICA PELA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ (SEED)

A educação enquanto direito social revela uma questão muito mais complexa que apenas inserir as novas gerações no sistema de ensino por meio de legislações específicas. Dourado (2019, p. 2) aponta para a complexidade da questão quando observa que a tríade Democracia, Estado e Educação é objeto de lutas e de movimentos diversos, pois as políticas públicas que impactam na vida social são permeadas de proposições e tensionamentos nos mais diferentes níveis: global, nacional, local e institucional. O autor afirma que ao colocar em perspectiva Democracia, Estado e Educação é possível resgatar processos históricos, entender a dinâmica social de conflitos e negociações em torno dos direitos humanos, bem

como olhar para os debates atuais e entender os retrocessos no campo das políticas públicas.

A produção acadêmica exige fazer escolhas. Segundo Bourdieu (2012, p. 20), a importância dos objetos de estudo está na sua construção “(...) e a eficácia de um método de pensar nunca se manifesta tão bem na sua capacidade de construir objetos socialmente insignificantes em objetos científicos”. Há uma responsabilidade inerente à pesquisa, e por isso o pesquisador possui um compromisso com a sociedade na medida em que a reflexão feita por ele deve estar a serviço da humanidade (SCARTEZINI, 2011, p. 26). Colocar-se a serviço da humanidade por meio da ciência, no caso desta pesquisa, requer indagar sobre as políticas públicas de contenção do abandono e evasão escolar sem cair em algum tipo de senso comum sobre a capacidade inerente à Rede de Proteção Social ou à escola para a solução do problema em questão.

Em cada escola estadual do Paraná há sujeitos interpretando a política de combate ao abandono escolar. A lógica do trabalho em rede coloca em perspectiva diferentes profissionais vinculados a serviços municipais (unidade de saúde, centros de referências de assistência social, conselho tutelar, dentre outros), mas a Rede de Proteção Social entra nas escolas porque os professores e diretores articulam a garantia dos direitos de crianças e adolescentes quando acolhe a violação do direito – seja relacionada à violência familiar, seja pela ausência do estudante na rotina escolar – e trata como um problema a ser resolvido segundo os princípios da intersetorialidade.

Por isso, é fundamental explorar neste trabalho a apresentação do Programa Presente na Escola, em maio de 2019, uma vez que ao ser tornado público a profissionais da educação no Estado, a forma como foi apresentado a expectativa do Estado sobre o papel dos professores no cotidiano da política, ao operacionalizar as ferramentas virtuais disponibilizadas, colocando em suas mãos o sucesso ou o fracasso da reversão do abandono escolar.

O lançamento do programa aconteceu no dia 27 de maio de 2019, em um lugar emblemático para a arte e cultura no Paraná. O Teatro Guaíra, localizado em Curitiba, recebeu cerca de 2000 diretores escolares e funcionários da Secretaria de Estado da Educação e dos Núcleos Regionais de Educação (NREs) para acompanharem a apresentação do Programa Presente na Escola feita pelo então Secretário de Educação Renato Feder. Faziam-se presentes, também, o

Governador do Estado do Paraná, Ratinho Júnior (PSD) e Procuradora da Promotoria da Infância e da Adolescência do Ministério Público do Paraná, Luciana Lindero.

O vídeo¹⁴ completo do lançamento oficial do programa está disponível no *Canal do Professor*, na plataforma Youtube. A apresentação do Secretário de Educação foi de aproximadamente 15 minutos e a partir dela, foram feitos recortes para destacar de que maneira o agente público relaciona a política pública em questão com a atuação da direção escolar, considerando que seu público-alvo, naquele evento, eram diretores.

As cerimônias públicas são permeadas de ritos e rituais “estratégicos a serviço da construção e consolidação das imagens das organizações, apoiadas na credibilidade e aceitação social das ações e realizações desenvolvidas” (SILVA, 2008, p. 1). Na ótica de Herzfeld, a dicotomia entre ritual e razão não é tão rigorosa quanto os estudiosos das sociedades ocidentais afirmavam ao considerar que a racionalidade é específica da Modernidade e o ritual das sociedades primitivas ou tradicionais. Pelo contrário, para o autor, mesmo nas práticas formais do Estado Moderno o ritual está presente:

Regulações formais e práticas burocráticas rotineiras estão, ambas, embebidas nos valores cotidianos; e a ideia organizacional é, ela própria, um construto simbólico com poderoso apelo ideológico. (HERZFELD, 2016, p. 26)

O Secretário de Educação inicia sua fala de maneira a criar uma cisão entre o agora e um passado antes do atual programa, o que pode ser visto como um aspecto simbólico que coloque o Presente na Escola como único e original:

Temos muitas coisas importantes para este dia, que é um marco na história da educação. A gente começa com um quadro muito, muito triste, um quadro preocupante, que é este aqui que eu mostro pra vocês agora. Mais de 80 mil crianças abandonaram a escola só no ano passado. É muito grave e uma gestão...vocês lembram das metas que a gente passou nos encontros? Todo mundo lembra? A segunda meta era fazer a nossa rede voltar a crescer e aqui tá o caminho. Não deixar essas 80 mil crianças saírem da nossa rede. Não tem como falar que somos uma secretaria sem atacar fortemente a frequência e o abandono (FEDER, 2019).

¹⁴ SEED, Canal do Professor, 2019. Seminário de lançamento do Programa Presente na Escola. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qY7uktVMHpw>. Acesso em 20 de outubro de 2022.

Ser um *marco na história da educação* corresponde a rescindir com outra ação política anterior, pois os números de crianças que abandonaram a escola foram alcançados na gestão passada, na administração da então Governadora Cida Borghetti (PP)¹⁵, e por isso, há uma espécie de denúncia de um elemento de ineficiência do Estado a ser superada pela inclusão dos estudantes evadidos ao afirmar que não se pode deixar “essas 80 mil crianças saírem da nossa rede” (FEDER, 2019).

Porém, há um elemento contraditório na afirmação sobre ser um marco na história da educação, pois é importante pensar em que medida o lançamento de um programa representa ruptura ou continuidade em relação ao outro, como é o caso do Presente na Escola em relação ao PCAE, lançado em 2013 e reformulado em 2018.

Um primeiro ponto a ser destacado diz respeito ao acesso aos documentos em sites de domínio da Secretaria de Estado da Educação (SEED), considerando que é possível fazer o *download* dos textos de apresentação, dos formulários a serem preenchidos pelas escolas e tutoriais de auxílio dos programas anteriores. O mesmo não acontece com o programa em funcionamento, não havendo documentos que orientem os profissionais da educação sobre o funcionamento do novo modelo controle de frequência estudantil. No *site* da SEED, há informações básicas¹⁶ sobre o Presente na Escola, mas que não deixa claro como ele irá se desenvolver nas escolas.

No primeiro parágrafo de explicação sobre “o que é”, o objetivo elencado seria “monitorar a frequência dos estudantes”, mantendo a perspectiva do trabalho intersetorial e de rede ao “trabalhar de forma integrada” com a Rede de Proteção. Já no segundo parágrafo, o texto cita “um conjunto de estratégias e ações para mantê-

¹⁵ Assumiu o cargo com a saída do Governador Beto Richa, em 2018, para concorrer às eleições para o Senado Federal daquele ano.

¹⁶ O que é: Criado em 2019, pela Secretaria de Estado da Educação e do Esporte, com o objetivo de monitorar diariamente a frequência dos estudantes, e trabalhar de forma integrada com a Rede de Proteção de Crianças e Adolescentes para combater o abandono e evasão escolar.

Missão: Atrair, manter a frequência e permanência dos estudantes na rede estadual de ensino, com um conjunto de estratégias e ações para mantê-lo estudando, com busca ativa, para aumentar a participação e prevenir possíveis abandonos, sem esperar que eles aconteçam para agir. Utilizando da Ferramenta Power BI (*Business Intelligence*) no qual é possível monitorar diariamente a presença e saber quais locais, colégios e turmas são pontos de atenção (SEED, Dia a Dia Educação. Programa Presente na Escola. Disponível em: https://www.educacao.pr.gov.br/presente_escola. Acesso em 20 de outubro de 2022)

lo [o aluno] estudando”, o que poderia ser uma referência ao art. 86 do ECA, mas como não há citação do documento, não há como afirmar.

Ter a página do PCAE ainda disponível foi importante porque é uma fonte de análise de como a política não partiu de um marco zero, mas deu continuidade à formação e aprimoramento da política ao longo da sua execução, considerando ainda a mudança de governo de 2018 para 2019. Os profissionais da educação já faziam os encaminhamentos para o SERP (Sistema Educacional da Rede de Proteção - ambiente virtual em que se inserem os dados dos estudantes com risco de abandono), já realizavam a busca ativa, já participavam das reuniões da Rede de Proteção. Ou seja, havia um conhecimento acumulado por parte dos órgãos da gestão educacional do Estado e por parte das equipes pedagógicas e direções escolares. Este conhecimento acumulado foi a base para que o Presente na Escola tivesse continuidade na sequência de políticas voltadas à contenção das perdas de matrículas nas escolas estaduais. Por isso, ele pode ser um *marco ritual*, uma novidade que não é tão nova, “um museu de grandes novidades”, como escreveu Cazuza em sua canção “O tempo não para” (1988), exceto pela concentração das informações sobre a frequência diária das escolas em uma ferramenta virtual específica, articulada ao RCO (Registro de Classe Online utilizada diariamente para o registro de presença, conteúdos e avaliações dos professores) que também foi adotado no governo anterior.

Max Weber, em sua obra célebre *Economia e Sociedade*, escrita em 1921, afirma que o Estado Moderno se consolida por meio da burocracia específica formada por estatutos próprios e funcionários que possuem atribuições específicas. Os relatórios diários passaram a ser parte da burocracia do combate ao abandono escolar, produzindo dados estatísticos diários a serem analisados tanto pelos diretores quanto pelas equipes dos NREs. Dessa forma, uma das atribuições dos gestores escolares é acompanhar o desempenho de sua escola tendo por base os índices produzidos por ela e disponíveis para consulta, sendo a novidade com relação aos programas anteriores.

No entanto, na cerimônia de lançamento nota-se um esforço para apresentar à sociedade paranaense um programa como uma novidade e para isso, muda-se o nome, dá-se uma nova roupagem para parecer atrativo e convincente. Imbuído de sua autoridade, o Secretário impõe sobre seus subordinados a seguinte ordem: “Não vamos deixar o aluno faltar à escola!” (FEDER, 2019), e, a partir do momento ritual,

internalizar nos presentes um senso de responsabilidade pela ausência do estudante, ainda que ele minimize as responsabilidades do diretor dependendo da causa que afasta o aluno da escola, se são causas extraescolares ou intraescolares. colocando sob responsabilidade deles a presença diária do estudante no estabelecimento de ensino.

Entre as causas extraescolares apresentam-se

violência, uma família itinerante, algum problema com drogas, tráfico, doença, criança ficou doente ou teve uma epidemia na região, dificuldade de deslocamento, cultura da família que não valoriza a educação 'não filho, hoje você não vai pra escola porque preciso da sua ajuda aqui no trabalho', são coisas difíceis de um diretor atuar, são questões extraescolares. (FEDER, 2019).

Dentro do conjunto de atribuições do diretor, e este enquanto parte da burocracia do Estado, sua ação diante de situações que impedem o estudante de dar curso à sua vida escola fica muito limitada. A solução para tais problemas se daria com a escola repassando a informação sobre os alunos faltantes, "gerenciá-las e dividi-las com as redes certas, com a rede de proteção" (FEDER, 2019). No entanto, ao diretor caberia agir nas causas intraescolares:

(...)por que o aluno evade? Ele sofre bullying na escola, ele é ameaçado na escola, ele não gosta da escola, o que ele aprende não diz nada para ele ou diz pouco para ele, ou se ele falta, ele não perdeu nada, faltou porque quis brincar e foi lá no dia seguinte e 'não perdi nada! não é tão importante assim a minha presença', ou ele não é querido. A atuação é muito diferente nos dois grupos, a gente vai, a secretaria junto com vocês, junto com o Ministério Público, junto com outros órgãos, a gente vai atacar esses dois problemas (FEDER, 2019).

É importante observar que o trabalho intersetorial com a Rede de Proteção está voltado para dar respostas aos fatores extraescolares, enquanto os diretores devem se comprometer em solucionar os fatores intraescolares, a partir da utilização os resultados de frequência diários. Mais uma vez, reforço que elaborar programas virtuais capazes de gerar os dados diários, a partir do lançamento de presenças no RCO, que já havia sido criado em gestões de governos anteriores a 2019 e transformá-lo em uma forma de monitorar a frequência dos estudantes, gerando um controle diário é um desdobramento do PCAE e por isso, o Presente na Escola é um aperfeiçoamento do que já se tinha antes, apesar de o secretário não dar ênfase ao

percurso de amadurecimento feito pelo Estado do Paraná para colocar em evidência e propor alternativas ao abandono e à evasão.

Assim, o Programa Presente na Escola tem sua concretude na geração de dados diários das escolas, dados alimentados pelo RCO e por isso, não é possível fazer intervenções manuais. Ele importa os lançamentos de frequência e transforma em percentuais e a partir deles os diretores terão que avaliar se são causas intraescolares e por isso ou se são causas extraescolares para poder tomar decisões: se o estudante deixa de ir à escola por fatores extraescolares, o caso deve ser inserido no SERP. Este sim, é alimentado de forma manual e cada diretor e pedagogo tem uma senha própria para ter acesso ao ambiente virtual.

Sua fala termina destacando a grande responsabilidade atribuída ao diretor escolar, pois diante de todas as informações sobre a frequência dos estudantes, o diretor deve “atuar nisso”. Ou seja, estamos diante dos processos de interpretação e de tradução da política.

A interpretação “é uma leitura inicial, um fazer sentido da política – o que este texto significa para nós? O que nós temos de fazer? Nós temos de fazer alguma coisa (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p.68). As interpretações são elaboradas em reuniões de equipe de liderança, por exemplo, pela equipe da secretaria de Educação, em que são produzidas formas de apresentação dos objetivos da política, com a finalidade de orientar a prática. Essas interpretações são apresentadas às equipes escolares em reuniões, eventos ou em forma de textos (PAVEZZI, 2018, P. 2, 3).

A interpretação é um processo político institucional, uma estratégia, uma “cadeia de gênero”, um processo de explicação, esclarecimento e criação de uma agenda institucional [...] Envolve “vender a política para a equipe” (BALL; MAGUIRE E BRAUN, 2012, p. 69).

Após a cerimônia de lançamento, a interpretação da política tem a sequência dos seus desdobramentos nos 32 Núcleos Regionais de Educação do Estado. A estrutura da Secretaria de Estado da Educação (SEED) possui uma administração descentralizada e os núcleos regionais são responsáveis pela execução e acompanhamento das decisões tomadas no âmbito da secretaria. São eles os responsáveis pelas instruções aos diretores escolares e equipes pedagógicas, tanto sobre o Programa Presente na Escola quanto sobre a Rede de Proteção.

Por mais que as ferramentas de controle de frequência não sejam necessariamente algo desconhecido para os professores e professoras do Estado, o Secretário de Educação faz questão de afirmar que:

Essa ferramenta, ela tem base na tecnologia, então a gente tem algumas novidades que a gente quer passar pra vocês. A ferramenta Escola Paraná tem dentro dele a versão mais moderna do RCO. Quantos professores usam o RCO, hoje, no Paraná? Mais de 80% dos professores...as notícias boas são incríveis (FEDER, 2019).

Ao salientar o aumento do acesso a um ambiente virtual em que o professor é obrigado a acessar para realizar seus registros de conteúdos não havendo outra alternativa, há um equívoco na apresentação, pois o aplicativo Escola Paraná não é o único recurso de acesso ao RCO, podendo ser acessado pela ferramenta de busca do Google. A diferença reside no fato de o aplicativo Escola Paraná funcionar *offline*, não necessitando de internet no momento que o professor realiza a chamada. No discurso oficial de lançamento, era necessário reforçar a necessidade de incluir dados diários dos estudantes, para que a ferramenta virtual do Presente na Escola dependeria das informações diárias da presença dos estudantes.

É preciso atentar para um aspecto importante da intervenção do Secretário de Educação Renato Feder quando ele visava enaltecer não apenas a ferramenta, mas o controle da escola como um todo, e assim calcular os percentuais de frequência diária em cada estabelecimento de ensino, pois a SEED passou a exigir 85% de presença diária dos estudantes nas escolas. O alcance do percentual não foi explicitado na cerimônia, mas estava descrito no site https://www.educacao.pr.gov.br/presente_escola desde o mês de maio de 2019. Assim, há uma compreensão de que se impediria a evasão de centenas de estudantes a partir do momento em que houvesse o controle do fluxo escolar.

Na verdade, o controle do fluxo escolar passou a ser sinônimo de controle do trabalho do diretor e para isso, foi criado um cargo chamado Tutoria Pedagógica¹⁷. Para ser um tutor, há um processo de seleção realizado em cada

¹⁷ O que é: A Tutoria Pedagógica são encontros presenciais semanais, com as equipes pedagógica e diretiva das escolas, para acompanhamento pedagógico e formações continuadas com foco no desenvolvimento pedagógico.

NRE e podem concorrer professores concursados de diferentes disciplinas e também pedagogos. Cada tutor é responsável pelo acompanhamento de um número de escolas. Dentre as atribuições está a verificação se o índice de presença ficou acima de 85%, realização de visitas semanais nas escolas e o acompanhamento dos problemas elencados pela direção e pela equipe pedagógica.

Logo no primeiro ano de funcionamento, o relatório gerado pelo Programa Presente na Escola começou a tomar formas de mecanismo de classificação de escolas com alto índice de frequência e escolas com índices insatisfatórios. A invenção de um cargo que intermediasse a relação entre o NRE e a escola coloca em evidência uma burocracia em operação especificamente para atender as exigências pela diminuição das desistências motivadas pelas causas intraescolares. Tem-se um tutor que se baseia nos dados dos relatórios para averiguar o quanto os diretores cumpriram as metas estabelecidas pelo Programa Presente na Escola. Seria a forma de atingir o objetivo proposto pelo Secretário quando provocou: *“Vamos zerar estes números? Zerar tá difícil né? Mas vamos diminuir bem este número?”* se referindo aos 80 mil estudantes que tiveram o direito a permanência violado.

No texto a seguir apresentarei a organização da Rede de Proteção Municipal e a partir desta contextualização, entender de que maneira os diretores e pedagogos atuam no Programa Presente na Escola e na Rede de Proteção do município em estudo.

4.2 A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E O TRABALHO INTERSETORIAL E EM REDE: ELEMENTOS PARA ENTENDER A DINÂMICA DA REDE DE PROTEÇÃO

As discussões presentes neste trabalho de pesquisa estão diretamente ligadas com as esferas estadual e municipal, considerando que o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é operacionalizado pelos conselhos e fóruns municipais. Por mais que haja autonomia de funcionamento entre as duas esferas, o Programa Presente na Escola se liga diretamente com a municipalidade a partir do momento

Transformar a educação paranaense por meio do acompanhamento pedagógico das equipes gestoras, realizando a formação continuada em serviço e fortalecendo a gestão escolar com foco na melhoria da aprendizagem, redução do abandono e reprovação (SEED, Tutoria Pedagógica. Disponível em: https://www.educacao.pr.gov.br/tutoria_pedagogica Acesso em 20 de outubro de 2022)

em que a Rede de Proteção local engloba todos os equipamentos públicos presentes no município, como será possível verificar posteriormente. Dessa forma, quando o Secretário de Estado da Educação apresenta o programa, ele explica que a Rede de Proteção Social deveria se ocupar das causas extraescolares que levam ao abandono escolar, mas os professores são os responsáveis por identificar essas causas, sejam elas intraescolares ou extraescolares e por isso, são os sujeitos que movimentam tanto o Presente na Escola, quanto a Rede de Proteção. Para entendermos em qual contexto a movimentação acontece, vamos descrever características importantes da cidade e como ocorre a organização das redes locais.

É importante salientar que o modelo de funcionamento do Estado tem se alterado pelo trabalho em redes. Esta alteração passou a ser difundido na década de 1990 e se expandiu para vários âmbitos, como é o caso das políticas públicas de saúde, dando origem à consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Pautadas sobre o princípio da territorialização, as redes têm a função de identificar, reconhecer e articular os serviços da região, com vistas a atender as demandas da população em suas diversidades (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020, p. 5).

No âmbito educacional, o elemento que articula o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a formulação de políticas públicas educacionais é o conjunto de documentos formulados pela secretaria de educação que descreve os procedimentos a serem realizados pelos professores e diretores, desde 2005. Para Ball, Maguire e Braun (2016, p. 13) entender a política educacional apenas pelo prisma da resolução de um problema por meio de legislações específicas, da normativa, como a única forma de mudanças sociais e econômicas do Estado significa ignorar os outros momentos dos processos de política e atuação das políticas que acontecem dentro e em torno das escolas.

Vamos à cidade.

Localizada na parte mais ao norte da Região Metropolitana de Curitiba, a cidade de Almirante Tamandaré tem seu limite territorial com a capital, Curitiba, fazendo parte do Núcleo Urbano Central (NUC), juntamente com Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São

José dos Pinhais. No ano de 2010, o município ocupava 17º lugar no Paraná em população residente, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com 103.204 habitantes. Segundo o próprio IBGE, a estimativa feita para 2021 seria de uma população de 121.420 habitantes.

FIGURA 4 - MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



Fonte: COMEC, 2012.

Já os dados de 2019 apontam o total de 17.211 alunos com idade entre 4 (quatro) a 17 anos matriculados na educação básica (LDE, 2019). Ao analisar os dados por etapa e modalidade da educação básica, este número aumenta, pois, logicamente, contempla alunos acima de 18 anos, matriculados na EJA. No entanto, interessa-nos focar nas 17 escolas estaduais que ofertam Ensino Fundamental (anos finais) e Ensino Médio. Do total de estudantes no município, 8.820 matrículas estavam nestas etapas.

TABELA 3 - TOTAL DE ESTUDANTES MATRICULADOS EM ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS NO DE 2019

Etapas e Modalidades por segmentos	Rede Pública	Rede Privada	Total
Creche	682	76	758
Pré-Escola	1.963	160	2.123
Ensino Fundamental – anos iniciais	5.774	547	6.321
Ensino Fundamental – anos finais	5.445	518	5.963
Ensino Médio	2.821	36	2.857
Ensino Médio Integrado ou Normal técnico	243	0	243
TOTAL	16.928	1337	18.265

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2019.

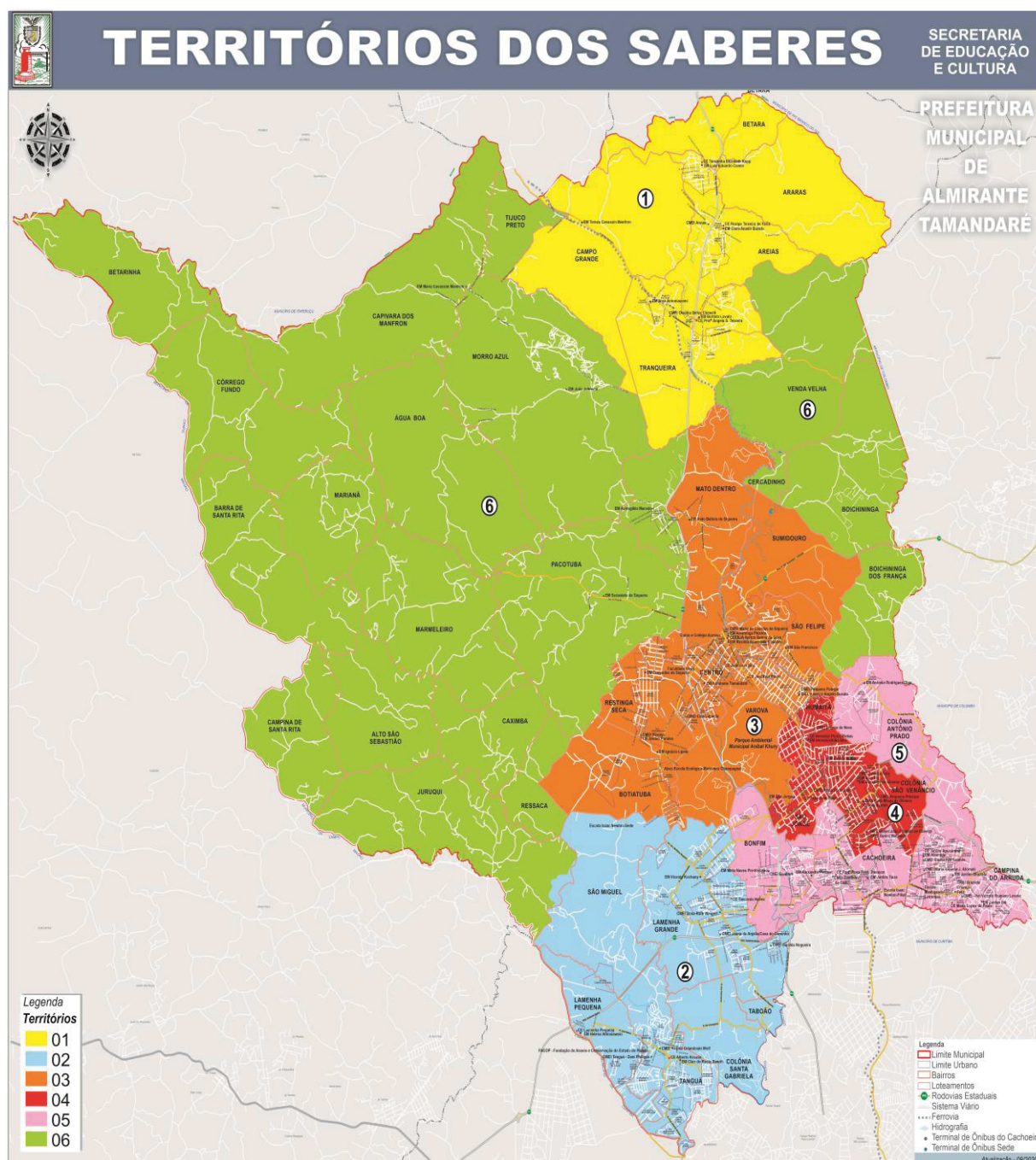
As escolas estaduais estão localizadas nos Territórios dos Saberes, um termo utilizado para explicar uma nova divisão “simbólica-administrativa”, como diz na Instrução Normativa 09/2020, assinada pelo então Secretário de Educação e de Cultura do município, que versa sobre a criação da nova territorialidade, tendo por objetivo organizar as políticas públicas municipais focando na Educação Integral

[...] de maneira intersetorial e com o intuito de fortalecer o desenvolvimento educacional de maneira a suprir as carências e demandas a partir da diversidade existentes, fortalecendo mecanismos de controle social e gestão compartilhada. (ALMIRANTE TAMANDARÉ, 2020).

De acordo com o documento, a criação dos Territórios dos Saberes é justificada pela necessidade da criação de “mecanismos metodológicos que balizem a construção de ferramentas de gestão compartilhada” (ALMIRANTE TAMANDARÉ, 2020) visando a garantia do direito à Educação.

O documento municipal em seu Art. 4, especifica o pertencimento dos bairros a um dos seis Territórios dos Saberes específicos, ou seja, considerando que há 86 bairros da cidade. Nesse sentido, a partir do mapa seguinte, é possível entender a abrangência de divisão, a dimensão de cada um dos Territórios, o quanto são diferentes segundo a densidade populacional, revelando as características distintas da cidade dentro dos seus limites territoriais.

FIGURA 5 - MAPA DOS TERRITÓRIOS DOS SABERES



Fonte: Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Almirante Tamandaré, 2020.

Ainda que os Territórios dos Saberes tenham reorganizado as políticas municipais segundo a Instrução Normativa 09/2020, faz-se necessário compreender que o trabalho intersetorial da Rede de Proteção Social à Infância e à Adolescência está ligado a esta nova divisão simbólico-administrativa, porém, com uma forma particular de organização. A Rede de Proteção municipal se subdivide em 9 (nove)

redes locais, e atendem os Territórios dos Saberes de acordo com as particularidades de cada um deles.

As redes locais concentram um grupo de equipamentos públicos. A organização das redes de proteção municipais (pois além da proteção à infância, o município conta com a rede de proteção à mulher e ao idoso) é feita pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Família, enquanto o Território do Saber está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação e Esporte, portanto, a política de defesa dos direitos infantojuvenis se sobrepõe aos Territórios dos Saberes, englobando-a, pois o Território é abrangido pela rede local e não o contrário. Assim, no quadro a seguir dá para entender quais os equipamentos fazem parte das redes locais e quais Territórios dos Saberes são atendidos por cada uma delas.

QUADRO 2 - ORGANIZAÇÃO DAS REDES LOCAIS NO MUNICÍPIO DE ALMIRANTE TAMANDARÉ

REDE LOCAL	EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	TERRITÓRIOS DOS SABERES
Rede Tanguá Rede Local 1	4 escolas municipais; 2 escolas estaduais; CREAS ¹⁸ ; CRAS ¹⁹ Tanguá; Unidade de Saúde Tanguá.	Território 2 (Em azul, na Figura 4)
Rede Lamenha Rede Local 2	2 Centros de Educação Infantil e 2 Escolas Municipais; 1 escola estadual; CRAS Tanguá; CREAS Unidade de Saúde Lamenha.	Território 2 (Em azul, na Figura 4)
Rede Botiatuvinha Rede Local 3	2 (duas) escolas municipais; 1 (uma) escola estadual; CRAS Roma CREAS,	Território 3 (Em laranja, na Figura 4)

¹⁸ Centro de Referência Especializado em Assistência Social

¹⁹ Centro de Referência em Assistência Social

	Unidade de Saúde Jardim Paraíso Escola Ecológica Marista	
Rede Bonfim Rede Local 4	4 (quatro) escolas municipais; Centro de Testagem e Aconselhamento – CTA; 2 (duas) escolas estaduais; CRAS Graziela; CREAS; Grupo Dorcas e Unidade de Saúde Cachoeira.	Território 5 (Em rosa, na Figura 4)
Rede São Venâncio Rede Local 5	6 (seis) escolas municipais; 1 (uma) escola estadual; CRAS CEU ²⁰ ; CREAS; Unidade de Saúde São Venâncio; 1 (uma) escola de educação especial.	Território 4 (Em vermelho, na Figura 4)
Rede Graziela Rede Local 6	9 (nove) escolas municipais; 2 (duas) escolas estaduais; CRAS Graziela; CREAS; Unidade de Saúde Rosana; Unidade de Saúde Tamboara Unidade de Saúde Graziela.	Território 5 (Em rosa, na Figura 4)
Rede do Centro Rede Local 7	8 (oito) escolas municipais; 2 (duas) escolas rurais; Centro Jurídico (CEJU); CRAS Roma; Centro de Atenção Psicossocial; CREAS;	Território 3 (Em laranja, na Figura 4)

²⁰ Centro de Artes e Esportes Unificado.

	Unidade de Saúde SEDE UPA ²¹ 24h	
Rede Tranqueira e Campo Rede Local 8	4 (quatro) escolas municipais; 3 (três) escolas estaduais; 3 (três) escolas municipais rurais; CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social); CRAS São João Batista; Unidade de Saúde Capivaras dos Manfron Unidade de Saúde São João Batista; Unidade de Saúde Tranqueira.	Territórios dos Saberes 1 (em amarelo, na Figura 4) e 6 (em verde, na Figura 4)
Rede Local 9 Rede do Roma	4 (quatro) escolas municipais; 3 (três) escolas estaduais; CRAS Roma; CREAS; Unidade de Saúde Roma.	Território 5 (Em rosa)

Fonte: Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré (2022).

Em uma das escolas visitadas, recebi de uma pedagoga a “Lista de Representantes da Rede de Proteção”, editada pela Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, em que constam as informações no Quadro 2. As escolas estaduais receberam este documento e a partir dele é possível interpretar que a lista descreve também que em cada rede local há um conselheiro tutelar e também um articulador, sendo este o profissional responsável por fazer a mediação das reuniões mensais. Há também o facilitador, que é um profissional do quadro próprio do município, de indicação do Secretário Municipal da Educação. Ele faz a análise dos casos de violação dos direitos infantojuvenis e dá os encaminhamentos necessários.

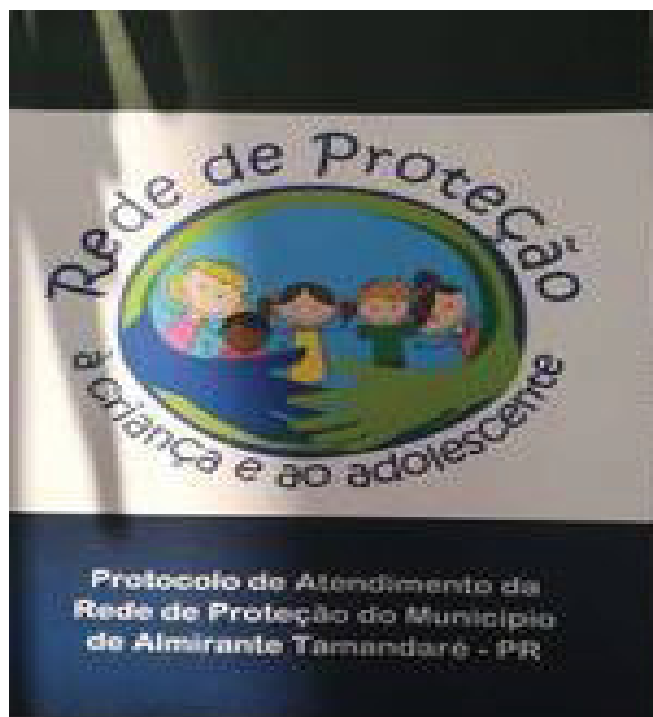
²¹ Unidade de Pronto Atendimento

Para isso, era de fundamental importância ter acesso ao documento orientador chamado protocolo de atendimento. Cada município é responsável pela elaboração do seu documento e por isso, agendei uma reunião como a facilitadora para me apresentar e apresentar a pesquisa a ser realizada, e assim pedir uma cópia do material. Fui recebida próximo ao horário combinado e minha primeira pergunta foi sobre quando a rede local havia sido criada e sob a responsabilidade de qual secretaria. Não houve precisão nas informações, pois tinha sido há pelo menos 10 anos e a funcionária que me atendeu não soube precisar. Por outro lado, ela me explicou que as redes locais são formadas pelo conselheiro tutelar (eleito pela comunidade) articuladora (indicada pela Secretaria Municipal de Educação), por pedagogos das escolas municipais e estaduais (escolhidos pela direção escolar), por representantes de unidade de saúde, CRAS e CREAS (estes três últimos indicados pelos seus respectivos serviços públicos) em cada rede local).

A facilitadora reforçou o quanto o combate a evasão e abandono depende do envolvimento dos profissionais, como por exemplo, a equipe da unidade de saúde pode ajudar a entender o porquê uma criança está faltando à escola ao olhar o prontuário de atendimento da família. O assistente social do CRAS ou CREAS pode esclarecer algum problema que esteja afastando o estudante da escola, mas isso só se tem ciência quando participam das reuniões mensais.

Naquela ocasião, não obtive o documento que precisava, porém, durante a reunião, obtive o contato de uma assistente social que foi da Rede de Proteção quando foi implantada na cidade. Agendei uma entrevista com ela e a partir do seu relato, foi importante entender que havia muitas crianças matriculadas em escolas de Curitiba e quando apresentavam algum problema, a Rede de Proteção da capital não tinha como resolver porque a criança não residia em Curitiba. Isso gerou uma demanda para Almirante Tamandaré e foi o elemento que deu maior impulso para a estruturação da Rede neste município.

Até o término da pesquisa, não consegui a cópia do protocolo, ainda que tenha buscado junto à Secretaria de Estado da Educação, de pedagogos e conselheiros tutelares.



Fonte: Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, 2020.

Ou seja, há um movimento de pessoas, informações, dados e buscas de soluções para as mais diferentes causas da evasão e abandono, que percorre a rede formada pelo trabalho intersetorial. Nessa via, as entrevistas de tipo qualitativo são fundamentais para “(...) dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender e interpretar as suas realidades” (POUPART, 2014, p. 216). Este argumento epistemológico somado ao argumento de ordem ética e política e o argumento metodológico dão subsídios para mapear e entender as confluências, os conflitos, as tensões envolvendo a lógica da setorialidade em rede, que serão mais bem compreendidos no capítulo a seguir.

5. ENTRE A REDE DE PROTEÇÃO LOCAL E O PRESENTE NA ESCOLA: A ATUAÇÃO DE PEDAGOGOS E DIRETORES NA DINÂMICA DO TRABALHO INTERSETORIAL

Uma das grandes lições a ser aprendida pelos estudiosos de Política Educacional diz respeito à compreensão de que a política “é complexamente codificada em textos e artefatos e é decodificada (e recodificada) de forma igualmente complexa” (BALL, MAGUIRE E BRAUN, 2012, p. 14). Ela é um processo em que não é “feita” no tempo, mas ela “se torna” nas escolas, modificando-se de fora para dentro e de dentro para fora (BALL, MAGUIRE E BRAUN, 2012, p. 15). Com isso, estamos diante de algo dinâmico, que vai tomando forma nas inter-relações entre os atores, documentos, textos, os dados e todos os elementos que compõem o universo da implementação.

Por isso, este capítulo se dedica a compreender a implementação das ações intersetoriais relacionadas aos casos de estudantes que abandonam a escola ou dela se evadem a partir da perspectiva metodológica da teoria da atuação, desenvolvida por Ball, Maguire e Braun (2016), pois o contexto da prática é o elemento principal a ser analisado para assim lançar luz ao jogo de responsabilidades que articula Estado, Família e Sociedade em torno do direito à educação concretizado na permanência da criança ou do adolescente no sistema público de ensino.

No contexto da prática também se é possível apreender a margem de autonomia inerente à atuação dos profissionais da educação estadual. A perspectiva do burocrata do nível de rua (Lipsky, 2019) oferece subsídios importantes para entender a discricionariedade como elemento presente nas tomadas de decisão a fim de garantir a presença do estudante na escola.

Para tanto, pesquisa qualitativa – as entrevistas e a análise de documentos – se tornou o instrumento essencial no trabalho e ela começa muito antes do momento em que o pesquisador vai ao encontro dos sujeitos. Este encontro só irá acontecer quando se entende que “a compreensão dos mundos da vida dos entrevistados e de grupos sociais especificados é a condição *sine qua non* da entrevista qualitativa” (BAUER, GASKELL, 2013, p. 65). As respostas dos sujeitos às questões realizadas pelo pesquisador dão o direcionamento para entender:

as condições de vida dos atores, ela é vista como um instrumento privilegiado para denunciar, de dentro, os preconceitos sociais, as práticas discriminatórias (...) Para Bourdieu, as entrevistas permitem compreender a “miséria do mundo”, não apenas a miséria dos que se batem contra a pobreza, mas também a miséria daqueles que, ocupando um lugar invejável no plano social, nem por isso estão menos em uma situação desvalorizada em relação ao seu próprio grupo (POUPART, 2016, p. 220).

Assim, os achados empíricos apresentados neste trabalho foram mapeados com informações colhidas das respostas dos entrevistados e entrevistadas a partir de um roteiro composto por tópicos guias. Estes são guias que deixam o entrevistador livre para usar

a imaginação social científica para perceber o quanto temas considerados importantes e que não poderiam estar presentes em um planejamento ou expectativa anterior, aparecem na discussão (BAUER, GASKELL, 2013, p. 67).

O recurso metodológico que tem por base na entrevista semiestruturada dá mais liberdade para que os sujeitos da atuação possam falar sobre si mesmos, sobre as suas condições de trabalho, as dificuldades e dilemas, de maneira que não sejam compreendidas apenas pela perspicácia do pesquisador.

Os avanços e retrocessos no campo educacional nos remete a encontrar nas escolas as considerações sobre a concretização do processo democrático que estabeleceu o ensino obrigatório como um direito. A princípio, a escola pode ser vista como o ambiente mais propício para que o direito à educação se concretize. No entanto, é preciso ir além desta constatação para que não prevaleça o senso comum, pois é preciso compreender, no contexto da prática, pois ele revela os contornos da implementação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) por meio de professores e diretores, ainda que, possivelmente, permaneça a dúvida sobre o quanto se percebem como parte do amplo sistema embasado na noção do trabalho em rede. Este está cada vez mais a noção de rede está presente como um princípio ou modelo político:

Em um sentido complementar, a ideia de rede pode ser assumida como um modelo ou um princípio político de organização estatal para gerir políticas públicas sociais, dada a complexidade dos problemas, a escassez de recursos e a multiplicidade de atores envolvidos. Pode também se apresentar como uma possibilidade de rompimento com um modelo centralizador e hierárquico, abrindo-se para práticas cooperativas entre os setores públicos, privados e a sociedade civil (MALVEZZI e NASCIMENTO, 2020, p. 4).

Ao entender como as escolas operam a estrutura burocrática criada a partir dos programas estaduais de combate ao abandono e evasão escolar este trabalho se insere nos estudos sobre políticas educacionais, pois a curiosidade sobre os “*micros*” mecanismos de funcionamento do Estado (ARRETCHE, 2003, p. 8) releva sua operação.

O texto seguinte é o resultado da análise dos dados coletados pelas entrevistas. De um modo geral, o tempo dedicado para a entrevista foi de cerca de 50 minutos e todas realizadas nas dependências das escolas, no horário de trabalho de cada entrevistado. Tendo o cuidado de agendar previamente com cada participante, também foram orientados a lerem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o Termo de Autorização de Uso de Som e Voz antes de assinarem e ainda com a ressalva sobre a liberdade em concordar ou não com a gravação. Não houve recusa em participar da entrevista, bem como em ter a entrevista gravada, e por isso, todas elas estão registradas na íntegra.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas nas dependências de 4 escolas estaduais de Almirante Tamandaré, com 7 profissionais: 4 pedagogos e 3 diretores. Em um universo de 17 escolas estaduais, foram selecionadas escolas com perfis semelhantes:

- a) Que ofertassem ensinos fundamental e médio;
- b) Que não fossem escolas cívico-militares;
- c) Que não fosse escola de Educação Integral em Tempo Integral;
- d) Que não fossem escola apenas com ensino técnico;
- e) Escolas localizadas na área urbana da cidade.

O anonimato de cada participante foi uma das prerrogativas incluídas no projeto de pesquisa aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa²², da Universidade Federal do Paraná. Cada estabelecimento em que o pedagogo e o diretor concordaram com a realização das entrevistas recebeu um código alfabético, bem como cada entrevistado foi identificado com um código numérico.

²² Parecer Consubstanciado nº5.253.052, em 21/02/2022. Protocolo de autorização NRE Norte 18.744.461-6.

QUADRO 3 - CODIFICAÇÃO DAS ESCOLAS E DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

ESCOLA A	ESCOLA B	ESCOLA C	ESCOLA D
Participantes: A1 (Direção Escolar)	Participantes: B1 (Direção Escolar)	Participantes: C1 (Direção Escolar)	Participantes: D1 (Direção Escolar)
A2 (Equipe pedagógica)	B2 (Equipe pedagógica)	C2 (Equipe pedagógica)	D2 (Equipe pedagógica)

Fonte: A autora (2022).

Os participantes²³ da pesquisa são professores da rede estadual de ensino ocupantes do cargo de diretor escolar ou pedagogo e essa ocupação de cargos internos na escola aponta para compreensões diferenciadas sobre a Rede de Proteção, sobre o Programa Presente na Escola e sobre a articulação entre ambos. É possível afirmar de antemão que as esferas estadual e federal são mediadas e articuladas por eles, pois a Rede de Proteção adentra a escola por meio dos professores e eles levam a escola para a Rede de Proteção, quando se reúnem com os componentes dela.

5.1 O FAZER POLÍTICA DOS PROFESSORES DAS ESCOLAS ESTADUAIS E SUA ATUAÇÃO NA ESCOLA E NA REDE DE PROTEÇÃO

Diante de um interessante material obtido por meio das entrevistas, organizei a análise dando destaque a pontos principais que dão sustentação ao funcionamento do Programa Presente na Escola e que são conflitantes com a intersectorialidade municipal. Cada um dos pontos subsídios são importantes para entender a construção de uma burocracia específica operacionalizada pelos diretores e pedagogos, revelando uma visão dúbia sobre como o Estado efetiva o direito à educação em face de uma série de exigências dos núcleos de educação e da SEED, que recaem sobre os profissionais da educação estadual. Lançar luz

²³ Durante a pesquisa, utilizei a palavra Participante no sexo masculino como estratégia de preservação do anonimato dos professores que aceitaram colaborar com a pesquisa.

sobre este movimento pendular entre a participação dos pedagogos na Rede de Proteção e a atuação na escola é o ponto fundamental do trabalho.

A orientação de uma entrevista depende muito dos aspectos considerados importantes para a composição de um quebra-cabeças formado por peças que parecem estar soltas e sua montagem depende da transformação da fonte de informação em dados de análise (HÉBERT, GOYETTE e BOUTIN, 1990, p. 107).

O primeiro ponto a ser entendido corresponde à inserção do pedagogo na dinâmica da Rede, ou seja, os motivos pelos quais tal pedagogo (e não outro) é o profissional responsável por levar as demandas da sua escola ao conhecimento dos membros da Rede de Proteção. O termo usado para esta finalidade é articulador, ou seja, cada escola designa quem será o articulador, quem irá participar das reuniões. A primeira questão feita aos pedagogos dizia respeito a como se deu a inserção ou o conhecimento sobre a Rede de Proteção.

Pesquisadora: Desde quando você faz parte da rede de proteção, que você vai nas reuniões e acompanha?

Participante A2 (Equipe Pedagógica): Quando eu estava no (cita o nome do colégio em que trabalhou anteriormente), foi quando eu comecei a ir nas reuniões, lá era presencial, como lá é uma escola pequenininha, tinha poucos casos. E também não era a mesma rede nossa aqui, o (colégio) faz parte de outro território. Eu gostei quando eu fui lá porque eu nem sabia que existia a rede de proteção, uma vez eu perguntei pra uma pedagoga e ela foi “ah, estou indo na reunião da rede de proteção”. Daí eu perguntei: mas, o que que é isso? “Ah, é um grupo que a gente se reúne para conversar”. Falei que não sabia que existia isso. Ela falou que é meio sigiloso, não é todo mundo que sabe. Eu achei estranho. Ela falou que “quando tiver a próxima eu te levo pra você ver, pra você conhecer as pessoas”. Só falou isso, não explicou o que era a rede de proteção e me deixou curiosa, pensei se é tão sigiloso assim...

Parecia haver um descontínuo de informações dentro da própria escola sobre o que viria a ser a Rede de Proteção e seu objetivo, pois ao salientar o caráter de sigilo, poderia ser com relação aos casos tratados ou com relação à existência do trabalho em rede. O convite para participar das reuniões, vindo da pedagoga que falou sobre o sigilo, nunca aconteceu e com o passar do tempo, o entrevistado foi indicado pelo diretor para participar das reuniões, considerando que havia dois pedagogos na escola.

Pesquisadora: Você se voluntariou? Você queria ir ou ninguém queria ir e você se voluntariou?

Participante A2 (Equipe Pedagógica): Tinham duas pedagogas e daí ele perguntou: você pode ir? Daí eu disse “eu posso!” e todo mês na escola, no caso, eu era responsável pela rede na escola (...) eu ia todo mês, porque eu achava muito interessante, mesmo sem ter nenhum caso, para a gente acompanhar os casos dos alunos.

Os professores que fazem parte do quadro próprio do magistério (QPM) podem solicitar a mudança do seu local de trabalho ao longo da sua carreira e esta possibilidade permite uma rotatividade de profissionais nos estabelecimentos de ensino. No caso do Participante A2, ao ser transferido, também carregou consigo a experiência acumulada anterior, ocupando novamente o lugar de pedagogo responsável por levar os casos de abandono às reuniões mensais, além de dar os encaminhamentos necessários.

Para o diretor da mesma escola, perguntei sobre quem participa das reuniões da Rede de Proteção, a resposta foi

Participante A1 (Direção): Eu, particularmente, participei umas duas vezes, só, presenciais e eu tenho que eleger uma pedagoga, que vai levar as demandas. Quase sempre, a gente leva a demanda só em último caso, quando a gente precisa, do restante, a gente sempre tenta resolver aqui.

Ou seja, as reuniões são momentos de compartilhar as informações das escolas, sobre os casos que necessitam de intervenção maior para além da escola, e que se encaixariam nas causas extraescolares citadas pelo Secretário de Educação, ainda em 2019. O último caso seria o de situações para além da capacidade da direção e equipe pedagógica resolverem, e assim, existem duas categorias de casos: aqueles que são resolvidos pela escola e aqueles que são incluídos no Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP). Ao dizer “quando aparecia algum caso” há uma indagação sobre se era algum resíduo da tentativa de a escola promover o retorno do estudante ou se era de fato, algo que estaria além do alcance da direção escolar.

Na Escola B, o pedagogo também já participava das reuniões da Rede de Proteção antes de trabalhar no estabelecimento atual. Ao ser perguntada sobre quando começou a trabalhar na Rede de proteção, o entrevistado explica

Participante B2 (Equipe Pedagógica): Foi em 2015, na Escola X, nós tínhamos alguns casos que enviamos para a Rede de Proteção e não tivemos resultado, então levamos direto para o Ministério Público.

Esta forma de encaminhamento é a prática corrente do entrevistado também na escola em que trabalha em 2022. Ou seja, a forma de atuação do pedagogo o acompanha seja em qual escola for, pois a solução do caso se antepõe à sequência: Escola – Rede de Proteção – Conselho Tutelar – Ministério Público, como descrito no caderno de orientação do PCAE, de 2013.

Há também pedagogos antigos na escola e esse fato garantiu a participação nas reuniões enquanto articuladores por um bom tempo, ainda durante a estruturação da Rede no município

Pesquisadora: Como foi o seu contato com a Rede de Proteção?

Participante C2 (Equipe Pedagógica): Foi aqui mesmo, eu trabalho nesta escola há 16 anos, então foi aqui mesmo.

Em uma das ocasiões, a entrevista foi feita com a presença tanto do diretor quanto do pedagogo, tornando o momento um diálogo orientado pelas questões da pesquisadora.

Pesquisadora: Quanto tempo faz que você é da rede?

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Quanto tempo? *(pergunta para o diretor)*

Participante D1 (Direção): Uns 4 anos...

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Quatro? Acho que mais, hein?

Participante D1 (Direção): Mas, da rede, mesmo? Antes era do conselho...

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Da rede, rede, mesmo, foi a partir de 2016.

Pesquisadora: Quando você começou, você teve algum treinamento?

Participante D1 (Direção): Não, vai com o que tem!

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Antes, era diferente as reuniões, daí surgiram os territórios...

Participante D1 (Direção): Mudou com os territórios, antes era do conselho tutelar...

Participante D1 (Direção): Do conselho tutelar a gente participava e até os casos a gente levava pessoalmente, levava a ata (*sic*)

Participante D2 (Direção): Que era a ficha do FICA...

A falta de documentação sobre a origem da Rede de Proteção municipal impossibilita entender quando aconteceu a mudança pontuada pelo Participante D1, porém ele aponta para a perda do protagonismo do conselho tutelar, pois com a configuração atual, os casos de violação de direitos infantojuvenis passam pelo Articulador da Rede Local, sendo ele capaz de gerenciar as informações.

Com a lógica da intersetorialidade, a proteção dos direitos das crianças e adolescentes não é uma responsabilidade apenas do Conselho Tutelar, mas também da Secretaria de Saúde e de Assistência Social municipais, tendo sempre em vista que a proposta intersetorial tem sua gênese no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e se estende no município colocando em contato profissionais da educação com outros profissionais que passam também a ter conhecimento sobre a violação dos direitos infantojuvenis e passam a ser responsáveis por encontrar soluções aos problemas, apesar de os diretores e professores não conhecerem completamente a função dos demais profissionais nas reuniões. Com isso, a lógica da horizontalidade é colocada em questão, pois os pares não detêm todas as informações sobre a estrutura do SGD local.

Pesquisadora: Você quem participa da rede?

Participante D2 (Equipe Pedagógica): É que assim, esse ponto acaba sendo demorado. Por exemplo, assim, eu sou pedagoga do colégio X, você é pedagoga do colégio Y, e ele é o diretor do Colégio Z, e aí tem junto os municipais, não deveria envolver as escolas municipais juntos. Daí juntam todas as escolas que é daquele território, então uma reunião que começa 9h não termina até meio dia. Vira mais um ponto de lamúrias que realmente “vamos definir os casos e o que deve ser feito. Vai até a casa da pessoa? O conselho vai definir o que deve ser feito? Ó, tal família tá passando fome. O CRAS vai fazer o cadastro pra atendimento, o CREAS?” Então, falta isso e daí aquela coisa, fica o poço das lamentações.

Participante D1 (Direção): e não chega a nenhum resultado...

A lógica da intersetorialidade pode não coincidir com algum nível de integração de ações que fique evidente para os profissionais que estão diretamente envolvidos com questões relacionadas aos estudantes e a expectativa para encontrar soluções às demandas, causando frustração quando não se chega a “nenhum resultado”. Ou também, quando o resultado a ser obtido não corresponde à proteção de direitos infantojuvenis

Pesquisadora: E nestes casos, na reunião, faz o encaminhamento ali, o que cada pessoa presente vai fazer ou tem uma certa demora?

Participante C2 (Equipe Pedagógica): Já é decidido o que cada um vai fazer, mas tem coisas que eu não entendo, não sei se porque eu não participo de todas, porque quando eu não participo, o diretor participa mais. Por exemplo, estavam pedindo ajuda, eu sei que a rede de proteção é isso, uma rede de ajuda. Tinha um senhor pobrezinho que precisava de alguém que acompanhasse ele ao médico, ficaram discutindo essa situação. Pra mim, se eu tô falando de CMEI, escolas municipal e estadual, pra mim não fica claro onde é que eu entro nisso, numa situação dessas.

Pesquisadora: Seria um caso mais para a assistência social.

Participante C2 (Equipe Pedagógica): Tudo bem que ela [*a articuladora da rede local*] colocou pra ver quem poderia ajudar, mas eu acho que foge do objetivo ou pode ser que eu não esteja entendendo direito qual a função da rede de proteção.

A dúvida sobre não saber sobre a função da Rede de Proteção pode revelar também uma condução do trabalho intersetorial com foco para outros assuntos, cujo sentido não fica claro para os professores presentes, ocorrendo um desvio sobre os objetivos principais proposto pelas normativas federais (Resolução N. 113/2006, do CONANDA). Em face disso, por mais que o trabalho em rede não tenha uma hierarquia de poder e os profissionais envolvidos se inserem em uma organização baseada no conceito de governança, a perda da objetividade de quem conduz as reuniões pode colocar em risco o trabalho coletivo e intersetorial.

O Conceito de governança é o oposto dos episódios relatados:

(...) uma ideia plural dos atores de poder, não havendo um centro definido, num entrelaçamento de órgãos e funções essenciais, sem qualquer hierarquia entre eles. De fato, por meio da governança, reconhece-se a natureza técnica das decisões, a necessidade da eficiência, rapidez e imediação de provisões, como a necessidade de uma democracia de proximidade (NESRALA, 2019, p. 66).

A autora identifica mecanismos de governança aplicados ao SGD relacionados ao princípio democrático da participação, uma vez que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é o órgão máximo deliberativo das ações relacionadas ao assunto. Há garantia de participação popular paritária e por isso, a autora defende a possibilidade de a população influenciar nas políticas públicas infantojuvenis. Nesse sentido Nesralla (2019, p. 85) faz a defesa da necessidade dos órgãos da administração pública se pautarem na avaliação dos cenários e resultados; no direcionamento, orientação e articulação das políticas, a fim de atingir objetivos estabelecidos; no monitoramento dos resultados e das metas estipuladas.

No entanto, o alcance de resultados esperados pode depender das competências dos agentes para desempenharem suas funções e destaca a incapacidade de os “gestores do sistema” (Secretaria de Municipal de Educação e Secretaria de Desenvolvimento e Família) em modificar a composição do SGD

(..) os gestores do sistema não têm atribuição legal para dispensar agentes que não reúnam as competências necessárias para integrar o sistema. Isso faz com que a capacidade de liderança dos gestores do SGD seja ainda mais importante, devendo delegar funções identificando as competências, os conhecimentos e as habilidades de cada agente, buscando extrair o melhor de cada um deles (NESRALA, 2019, p. 66).

Esta leitura é muito particular e importante para pensar sobre a resposta do Participante D1 sobre não se chegar a nenhum resultado, ou sobre o Participante C2 em não entender a função da Rede de Proteção. Faltaria conhecimento para os componentes da rede local para reconhecer a natureza técnica das decisões, a necessidade da eficiência, rapidez e a imediação de provisões (NESRALA, 2019, p. 66)? A autora considera o grau de importância ter profissionais (agentes) que consigam ser lideranças enquanto membros do SGD, principalmente porque não há como dispensar o articulador de uma escola ou da Unidade de Saúde, por exemplo. Porém, fica evidente a má condução das reuniões por parte de quem deveria dar o direcionamento para alcançar os resultados, que é a promoção e defesa dos direitos infantojuvenis.

O parâmetro de avaliação dos participantes pode ser outro, e com isso, avaliam menos as competências dos membros das redes locais que o quanto são capazes de responder às demandas das escolas, devido a quantidade de casos a

serem atendidos. Assim, é uma via de mão única, pois o profissional da escola não se percebe como capaz de colaborar com os casos detalhados, mas esperam respostas da rede local.

Pesquisadora: E quando você passa os casos com a rede de proteção, você percebe alguma dificuldade tanto na comunicação ou no trabalho da rede de proteção com a escola?

Participante A2 (Equipe Pedagógica): Não, quanto a isso, não. Eles estão com uma equipe muito boa, quem está lá trabalha há muito tempo com isso aí. A demora eu acho, que é muita escola para atenderem, mas daí o que acontece? O pessoal do conselho tutelar não consegue dar o pronto atendimento para todo mundo ir já prontamente atrás do caso. Às vezes, leva um certo tempo, mas eles vão resolvendo.

Para outro participante, a metodologia das reuniões não é eficiente para a resolução dos casos, considerando que a exposição deles seria menos necessária que a resolução individual. A exposição dos casos para todos os participantes é vista como algo negativo, pois não dá agilidade para a busca de soluções e o fator tempo é destacado como algo importante para concluir que as reuniões não cumprem com o objetivo de alcançar os resultados. Entende-se que a dinâmica da intersetorialidade pode ser, de alguma forma, um empecilho aos profissionais da educação. Estes precisam cumprir metas estabelecidas pela SEED, a partir do Programa Presente na Escola e encaminhar os casos para serem resolvidos pela Rede de Proteção. Isso evidencia duas temporalidades: a cobrança diária feita pelo núcleo de educação aos diretores para que a meta de frequência seja cumprida, enquanto que a dinâmica do trabalho intersetorial, envolvendo diferentes equipamentos públicos, requer um tempo para reportar as demandas, apontando mais uma vez para a divergência entre a esfera estadual (âmbito das escolas estaduais) e a esfera municipal.

Participante D1: Mas, assim, eu acho que na reunião se perde muito tempo das pessoas expondo seus casos, eu acho que elas deveriam atender dentro do território pessoalmente...

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Não expor os casos!

Participante D1 (Direção): Uma reunião de uma hora, no máximo, por exemplo, a escola lá tem um caso, ela tem que esperar todas as escolas para falar meu caso é esse e esse, se perde muito tempo com relação a isso.

O pedagogo articulador da sua escola na Rede de Proteção ocupa uma posição intermediária entre levar os casos para serem discutidos na reunião e esperar a solução dos seus e não contribuir para a busca da solução de situações de outras escolas. Ou seja, a percepção sobre trabalho em rede, horizontalizado e descentralizado reside no quanto ele é capaz de dar buscar soluções para a sua escola e não no quanto o pedagogo pode ser um colaborador na busca por soluções.

Entender esse descompasso entre a expectativa dos profissionais da educação e a dinâmica das reuniões pelo prisma da governança não é suficiente, pois, de um lado, o conceito de governança é utilizado para mediar ambientes corporativos com algum grau de conflito entre os agentes e por isso, a interação deles se dá pelos objetivos e metas em comum e não pela centralidade do poder (NESRALA, 2019, p. 82).

O relato abaixo coloca em xeque a visão de governança defendida pela autora, pois parece que os objetivos não estão muito claros para todos os atores.

Participante C2 (Equipe Pedagógica): Tem muita coisa que é resolvida pela rede de proteção, não resolvida, mas encaminhada, mas eu acho bem moroso. Tem coisas que elas [*articuladora e facilitadora*] se preocupam, com coisa louca, que tira meu foco. Por exemplo, esses dias, na reunião de rede, estavam discutindo lá, um tempão discutindo, e você atolada de coisas pra fazer porque o Estado tá cobrando demais da gente, muito mesmo

A temporalidade da SEED pautada na cobrança se opõe à temporalidade dos membros ligados à esfera municipal. De todos os agentes, os pedagogos e diretores são os únicos representantes da esfera estadual. Neste ponto, há uma descontinuidade evidente: se é no município que se desenvolvem as políticas de atendimento à criança e ao adolescente previstas no ECA/90 (NESRALA, 2019, p. 82), seria por meio das ações dos membros da Rede de Proteção que se conheceria, a fundo, a realidade complexa imposta a crianças e adolescentes com dificuldade para seguir sua rotina escolar depende de um conjunto de articulações para serem solucionadas, dentro da rede local. No entanto, as articulações podem esbarrar em condições reais das famílias, e por isso, é difícil pensar em uma previsibilidade temporal para que um estudante consiga superar as dificuldades que o afastam da escola. No relato abaixo, uma estudante necessitava de acompanhamento psicológico e a rede local mediu o tratamento, mas teve como

empecilho a impossibilidade da família em levar a estudante para a terapia devido a um problema muito complexo: levar a filha à terapia teria como consequência direta a perda de um dia de trabalho e então, a saúde mental da menina e renda, dois fatores fundamentais para a família, parecem se excluir.

Participante A2 (Equipe Pedagógica): Mas, o que acontecia, os pais até (sic) eles encaminhavam pra rede, encaminhavam pro psicólogo, mas os pais não tinham renda, não tinham como ir e ia uma ou duas vezes e desistiam. Como é menor de idade, alguém tem que encaminhar, alguém tem que levar e a pessoa não tinha quem levar a criança. Outros não tinha o dinheiro pra ir, “ah, elas marcam bem no dia que eu trabalho, sou diarista não posso perder o serviço pra levar” e acabavam desistindo.

Por outro lado, situações como essas não são quantificadas pelo Programa Presente na Escola, pois nas ferramentas virtuais desenvolvidas pela SEED, o Power BI, não há campos específicos para a equipe pedagógica e a direção escolar escreverem os motivos que impeçam o estudante de estar frequente na escola. Apenas na ferramenta virtual do SERP isso é possível, quando inclui o aluno, a CGM (Cadastro Geral de Matrícula), a série, o período que o estudante parou de ir às aulas e as atitudes tomadas pela escola. Mas, o SERP não se comunica com o Power BI. Dessa forma, é registrada a frequência diária da escola sem que o dado do estudante faltante e inserido no SERP seja ponderado no índice de faltas. São dois ambientes virtuais que não se comunicam, e assim, o Power BI registra a frieza dos dados, enquanto o SERP registra as tentativas da direção e pedagogos para reverterem o abandono dando um caráter de humanização àquele estudante, que, aos olhos do Power BI é um número, um percentual, uma interferência negativa na avaliação das escolas.

Quando se esgotam as tentativas de contato com o estudante e sua família a escola considera ser um caso de levar às reuniões. Ou seja, as causas intraescolares podem ser também extraescolares, sendo muito impreciso separá-las.

Participante D1: Acho que os órgãos competentes deveriam também fazer a sua parte. Vou falar daqui, da nossa região, uma ação social, as pessoas passam fome aqui em volta, parece que não, mas as pessoas passam fome e nós estamos do lado de uma capital que é uma referência. Não precisa ir longe, aqui embaixo, ali, nas pontas, a gente tem que ajudar de vez em quando. Tem situações aí que não tem roupa, não tem comida, passam dificuldades. “Ah, mas vocês têm que fazer isso, fazer aqui”. Sim, a escola já faz muito, a escola já faz café da manhã pra atrair esses alunos, fazemos almoço todo dia, temos projetos para chamar esses alunos para permanecerem na escola. Também fazemos almoço a tarde, sempre a gente faz alguma coisa diferente, a gente faz um lanche mais reforçado, porque muitos vêm pra escola pra se alimentar e o aprendizado fica sempre em segundo plano.

O dilema apontado pelo participante levanta o alerta para o quanto a separação entre questões *intra* e extraescolares não fica muito clara para os profissionais que precisam responder às demandas escolares e sociais, sendo uma separação artificial e não corresponde à realidade dos estudantes e das escolas. Enquanto a alimentação escolar é um direito garantido pelo Art. 208 da LDB 9394/96, na visão do participante, ela é uma atração a mais para o estudante frequentar a escola justamente porque a alimentação familiar não supre suas necessidades. A fome seria uma causa extraescolar resolvida provisoriamente pela escola, sobrepondo-se à sua função pedagógica e o “o aprendizado fica sempre em segundo plano”. O “muito” feito pela escola não é apenas o lanche reforçado, mas encontrar roupas e calçados para os estudantes, desempenhando uma função assistencial e por isso, o participante D1 considera que os órgãos de assistência social não fazem a sua função. Uso a palavra função para destacar a escola como um local para onde os problemas sociais e econômicos convergem, além dos problemas de aprendizado dos estudantes.

Tanto os problemas sociais quanto os problemas de aprendizado não são quantificados pelas ferramentas, como já disse anteriormente. Mas destaco o quanto elas não apreendem sequer as fragilidades de aprendizado e por isso, causas intraescolares de possível abandono escolar. Essa questão aparece na fala de um participante quando destaca o uso de plataformas²⁴ de estudo com atividades na Língua Inglesa – Inglês Paraná - e outro com atividades de Redação – Redação

²⁴ A plataformas de estudo mencionadas passaram a funcionar ao longo de 2021. Elas não serão estudadas a fundo, devido o recorte temporal do trabalho, mas ilustram as dificuldades encontradas pela direção escolar em mapear as influências intraescolares e extraescolares.

Paraná, pelos professores, para avaliarem os alunos. Todas as atividades realizadas pelos estudantes são quantificadas pelo Power BI, restando a dúvida se o estudante consegue aprender desta forma. Isso porque a correção é feita dentro do ambiente virtual, de maneira automática, sem a interferência do professor. Ou seja, interessa menos se os estudantes conseguem realizar as atividades corretamente que a quantidade de atividades feitas, pois elas se tornam mais índices ²⁵ dentro do Power BI.

Participante A1 (Equipe Pedagógica): E as ferramentas que nos veio, sejam elas a Redação Paraná ou o Inglês Paraná, eles são medidos pelo BI e o BI ele vai ficar um número muito frio, porque simplesmente o que o aluno fez, se ele fez certo ou errado, isso para ele não contabiliza.

Pesquisadora: Você não consegue fazer nenhum tipo de justificativa no BI, né?

Participante A1 (Equipe Pedagógica): Não. Se o aluno, por exemplo, é até um problema. Se o aluno vem todos os dias para aula, respondeu tudo errado, pra você conseguir justificar isso, você tem que ter muitos argumentos e quais são os argumentos? Primeiramente, é se o aluno tem algum transtorno, algum distúrbio, algum problema que o impeça de aprender. Esse seria o mais tranquilo, eu sempre digo que quando você consegue identificar isso é mais tranquilo, porque está visível. Mas, daí existem outros setores, por exemplo, a questão financeira, econômica, cultural, que eles fazem parte desta linha de conhecimento que não é, que é totalmente ignorado.

O relato não é especificamente de ausência do estudante, mas da dificuldade em saber o alcance da ação da escola em pensar estratégias de intervenção em múltiplas dificuldades que o acompanham, coexistindo as questões intraescolares – em que os diretores devem atuar, segundo o Secretário de Educação – com fatores para além da capacidade dos profissionais da escola em superar.

Essa forma de buscar soluções para o abandono escolar é muito recorrente

Pesquisadora: Você está falando mandar para o Conselho Tutelar?

²⁵ A partir de 2022, os estabelecimentos de ensino também passaram a ser cobrados pela utilização das plataformas de ensino, pois estas geram índices de acesso com base no uso pelos estudantes, havendo um percentual mínimo de 80%.

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Sim, mandar para o Conselho Tutelar é muito mais viável que o sistema.

Pesquisadora: mas, daí vocês vão meio por fora?

Participante D2 (Equipe Pedagógica): A gente vai por fora, exatamente. A escola vai pelos sistemas legais, mas nós também vamos por fora, vamos por onde é mais rápido, mais curto o caminho.

O fator tempo acompanha as opiniões dos participantes, principalmente porque é necessário reverter a evasão antes do término do ano letivo, pois quando ele termina, todos os casos daquele ano são encerrados, mesmo que não tenha qualquer resposta por parte do estudante ou da família. Além disso, os diretores têm diante de si os relatórios de presença atualizados diariamente e neles, os casos encaminhados para o Conselho Tutelar ou para a Rede de Proteção ficam à sombra dos percentuais a serem alcançados. E como garantir a gestão democrática da escola se a frieza dos índices se sobrepõe às imprevisibilidades da vida concreta dos estudantes? A política por resultados passou a ser a tônica do trabalho do diretor, reduzindo seu papel a cumprir com os índices impostos pela SEED, e assim, não há espaço para entender cada menino e menina com suas histórias de vida, com suas privações familiares e sociais.

Quando um diretor escolar ou um pedagogo se vê diante de situações em que precisa prover roupas para seus alunos, ou precisa reforçar a alimentação escolar e torná-la um elemento de atração, ou quando entende a falta de celeridade do processo da Rede de Proteção, os atores se encontram em uma posição limítrofe: entre a promoção da permanência na escola e o alcance das metas estabelecidas pela SEED.

Neste ponto é preciso questionar se a burocracia do Presente na Escola é um elemento de promoção de direitos ou de fiscalização e controle do trabalho da direção escolar. Inicialmente, por parte dos entrevistados, havia uma leitura positiva sobre os aspectos mais gerais dessa política.

Participante A1 (Direção Escolar): O Presente na Escola vai dar início a partir de 2018 (*sic*), início de 2019. No decorrer de 2018 ele foi sendo implantado, junto com o RCO online, né? Com o livro de registro online. Então, basicamente, quando o professor fazia a chamada na primeira e na segunda aula, basicamente, essas duas chamadas, essas duas presenças eram computadas pelo aluno e levadas pra CELEPAR. Isso gerava um índice para cada escola, e vinha a porcentagem dos alunos que estavam presentes nestas primeiras e segundas aulas. Então, basicamente, o Presente na Escola é isso. Ele dá para o professor e pra direção uma noção de como está a sua escola com relação à presença.

Como já descrito anteriormente, o lançamento se deu em maio de 2019, mas o RCO já estava em funcionamento há mais tempo. O Presente na Escola era visto como uma ferramenta de auxílio à direção para saber sobre o fluxo cotidiano dos estudantes. O preenchimento da chamada online sempre na primeira e segunda aula é parte da atribuição do professor em sala, mas quando isso não é feito, não se tem um retrato real de alunos presentes. Somente com o lançamento das presenças de todos os professores é possível o cenário real da escola e qual ação será feita pelo diretor a fim de alcançar a meta estipulada pela SEED. Mas, sempre é preciso lembrar que a direção, segundo o Secretário de Educação, precisa sanar as causas intraescolares que acarretam as faltas dos alunos. Considero este ponto uma armadilha muito complicada, justamente porque a diferença entre as causas intraescolares e extraescolares não é tão evidente.

Participante A1 (Direção Escolar): (...) o problema do Presente na Escola é quando ele se torna uma ferramenta de cobrança da direção. Por causa, que, em muitos casos aparece no Presente na Escola, o aluno, ele não veio, contudo, esse aluno tem um atestado e este atestado não vai ser contabilizado naquele dia, mas posteriormente, vai ter que ser mandado, mas o índice já apareceu como um índice baixo. Então, são coisas que a direção não tem como controlar, né?

No exemplo citado pelo participante, em um primeiro momento, a falta do estudante será somada, acarretando em um índice mais baixo de presença, naquele dia. O diretor consegue saber a sequência de faltas dos alunos, mas não tem mecanismos para registrar o motivo pelo qual o aluno não compareceu.

Há muitas causas extraescolares incidindo diretamente na ausência do aluno na escola, mas na visão do profissional da educação, neste caso, a presença do estudante na escola deixa de ser de responsabilidade da equipe pedagógica e direção escolar.

Participante B1 (Direção Escolar): A gente vem, realmente, sofrendo uma pressão bem grande por parte da mantenedora no que diz respeito à frequência dos alunos. Vem nos passado uma responsabilidade que não é nossa, esse é o meu ponto de vista, que é fazer com que o aluno esteja presente em sala de aula (...) Muitas vezes eles estão até ajudando na renda familiar. Porque hoje nós vivemos uma crise muito grande e o nosso colégio, em especial, ele tem uma realidade muito pobre, mesmo. Alunos pobres, famílias pobres, que eles precisam realmente, muitas vezes, ajudar na família e eles acabam priorizando o trabalho, né, do que o estudo. E a gente tenta fazer, de todas as maneiras, fazer com que ele volte.

À primeira vista, a resposta do participante soa como uma indiferença com relação a aspectos distantes de sua capacidade de resolução, mas é o reconhecimento da impotência frente a uma realidade social em que os estudantes estão inseridos. Lendo de maneira mais profunda, o diretor ocupa um cargo em que é responsável por todos os problemas que influenciam no funcionamento da escola, mas incapaz de reverter todos os casos de abandono escolar. Não há como resolver as questões sociais e claramente elas interferem no relatório de presença, este não é um problema de ineficiência do diretor escolar, mas sim de impotência.

Pela ótica da Governança:

Gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão; preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício) (NESRALA, 2019, p. 83).

A forma para medir a eficiência das ações dos diretores tem sido pela frequência dos estudantes na escola, porém a avaliação passa pela superação de situações fora do seu controle, como é possível ler no relato do Participante B1. Qual seria a melhor forma de realizar as ações para promoção da permanência do aluno? Em que medida as esferas estadual e municipal convergem para um mesmo objetivo, considerando a política de metas por parte da SEED, de um lado, e a forma de condução dos casos por parte da Rede de Proteção, por outro?

A meta de presença estipulada pela SEED, por meio do programa, corresponde ao mínimo de 85% de presença obrigatória diária de todas as escolas. É um índice distante de ser atingido por um dos estabelecimentos:

Participante D1 (Direção): Nós estamos em torno de 73% de presença, estamos com 27%, até com 30% (de ausências).

Em outra escola, cada turno apresenta um percentual diferente, apontando para um número menor no ensino noturno.

Participante A1 (Direção): Nosso índice de frequência sempre é, no período da tarde, vai girar em torno de 90% a 92%, de manhã, ela tá na faixa de 85%, agora o da noite é abaixo de 80% (...)

O percentual do turno da noite só não é menor porque a direção escolar e a equipe pedagógica abrem algumas exceções para estudantes atrasados e permitem sua entrada. Sob a ótica da análise de Lipsky (2019), algumas instituições possuem uma margem discricionária de atuação, pois é praticamente impossível seguir apenas as regras impostas pela administração pública por meio de documentos oficiais. A direção escolar acaba por encontrar formas de adequar à política de metas de acordo com a sua realidade.

Participante A1 (Direção): tem índices que não controlamos, como o índice noturno, por exemplo, os alunos chegam atrasados, eles não estão faltando, por causa do trabalho, perderam um ônibus, às vezes levam falta na primeira aula, já é um índice que acaba sendo contabilizado mesmo com o aluno na escola, mesmo chegando depois. Então, esse é um dos problemas que eu tenho na escola, que ele nos oferta. E às vezes, você vai lá e conversa com o aluno e entre ele chegar no horário e perder o emprego, ele tá preferindo ficar com o emprego. Ao invés de ser uma ferramenta que vai combater a evasão, não. Ele promove a evasão porque se você coloca como justificativa: você tem que chegar no horário, você tem que estar vindo aqui, e ele não consegue, o aluno se cansa disso e acaba parando de vir pra escola. Principalmente os alunos do noturno, que apesar de, né? ainda serem de menores, eles já têm uma responsabilidade maior, aquela responsabilidade de já estar trabalhando e levar o sustento pra casa, então, nós perdemos alunos por causa dessa situação...

Entre cumprir a meta estipulada e garantir ao estudante a continuidade da sua vida escolar passa pelas adequações feitas pela equipe pedagógica e pela direção. Para Lipsky (2019), há um grupo de profissionais que seguem as normas instituídas pelas instâncias superiores, mas também há autonomia de ação, o que ele chama de discricionariedade. O autor elenca nesta categoria policiais, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, professores, juízes e tantos outros que precisam adotar ações discricionárias para poderem aplicar a política pública no plano administrativo. Em seu livro com título original *Street-level bureaucrats*, em português **Burocratas de nível de rua**, a pergunta feita pelo autor é: burocratas de nível de rua “fazem políticas”?

Os burocratas de nível de rua podem, de fato, “fazer” política pública, na medida em que seus comportamentos individuais discricionários (e não sancionados) se somam ao comportamento padronizado da organização pública em geral. Porém, eles fazem apenas em contextos de estruturas políticas mais amplas, das quais suas decisões fazem parte (LIPSKY, 2019, p. 401).

De acordo com Lotta (2018, p. 149), na teoria da representação burocrática a burocracia exerce discricionariedade; a experiência socializada do burocrata é base para a formação dos valores políticos a serem colocados em prática; e por fim, a burocracia toma decisões responsivas para os interesses e necessidades dos cidadãos.

O autor discute em sua obra que se a discricionariedade não fosse uma característica dos burocratas de nível de rua, como seria o exercício das suas funções, considerando que estão diretamente em contato com os sujeitos que receberão o serviço. Por exemplo, a equipe pedagógica e o diretor escolar agem de maneira discricionária porque se aplicarem completamente as regras advindas do núcleo de educação e da SEED, de maneira rígida, sem abrir precedentes ou exceções, é bem possível que um número maior de estudantes teria sido excluído do sistema público de ensino, em especial, do noturno. De fato,

Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, trabalham em situações muito complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos (...) os burocratas de nível de rua trabalham em situações que, muitas vezes, requerem respostas para as dimensões humanas das situações. Eles têm discricionariedade porque suas tarefas demandam legitimamente, observação e julgamento sensíveis, que não são redutíveis a formatos programados (LIPSKY, 2019, p. 59).

Dessa forma, a discricionariedade do profissional da educação é capaz de decidir se o estudante deve entrar na escola ou não. Segundo a frieza do formato programático do Presente na Escola, o aluno deveria receber falta por não estar na escola na primeira aula contribuindo para a sua reprovação. Mas, a sensibilidade pela condição de sobrevivência do adolescente da classe trabalhadora faz com que o estudante não seja impedido de entrar na escola. Neste ponto, deixo claro que não se trata de julgar a atitude da direção e equipe pedagógica, pois deixar o aluno entrar e retirar sua falta pode ser lido como uma forma de burlar o sistema de presenças (RCO), ou como a forma de incentivá-lo a continuar estudando. A discricionariedade reside no fato de o estudante estar na escola, naquele dia, e a

regra imposta pelo Presente na Escola não contempla o que de fato ocorre no cotidiano escolar.

Participante A1 (Direção Escolar): nós temos liberado eles, só que o problema é esse, a gente tem conversado com os alunos que se ele faltar sempre nas primeiras aulas, no final do ano, ele vai reprovar. Mas, a gente sempre tinha uma questão: ó, não pode chegar sempre atrasado; a gente abriu os portões para a entrada na segunda aula. Então, os alunos vinham sabendo que eles tinham que estar aqui na primeira aula, mas quando virou uma cobrança e aparecia um índice de falta e você tem que fazer uma ata, e daí começou a promover a evasão, porque daí o aluno “ah, então, tô indo e mesmo assim está aparecendo a falta pra mim! então eu não vou!” Então, ele começava a desistir.

Como resolver a equação formada por: cumprir-se à risca o que determinam as instruções do núcleo de educação (registrar falta quando o estudante não está) ou permitir que a sua falta na primeira aula seja revista ainda que tenha se atrasado para o início do período? A equação só se resolveria com um olhar mais atento dos formuladores da política, sem que houvesse a separação de responsabilidades entre as causas intraescolares e extraescolares. Elas não são excludentes, mas se entrelaçam e como os diretores vão atuar (como disse o Secretário de Educação) depende exatamente de uma margem de autonomia permitida entre a norma e a sua forma de buscar soluções e, assim, efetivar o direito à educação em sua escola.

No processo de implementação de *policies*, esses agentes precisam adquirir habilidades específicas - tanto técnico-administrativas como relacionais - para lidar com os diferentes atores envolvidos nas incertezas e ocorrências não previstas nas normas (CURRIE e PROCTER, 2005). As decisões destes burocratas, que frequentemente fazem parte do contexto social em que atuam, podem oscilar dentro de uma margem de discricionariedade relativamente ampla, dependendo do seu grau de autonomia e da existência de regras claras e completas que delimitem comportamentos e tomadas de decisão (LOTTA, 2010, 2014; LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA, 2012; PIRES, 2009).

Lipsky (2019) utiliza o termo implementação para se referir ao processo de tornar a normativa advinda da administração pública em ações no contexto de atuação. De acordo com a perspectiva relacional, os agentes burocráticos estariam em relação direta com agentes internos e externos ao Estado, e por isso, “a atuação dos burocratas na implementação as políticas públicas é concebida dentro de um sistema de relações abrangente, o qual se apresenta articulado em redes” (LOTTA

et al. 2014). A direção escolar está subordinada ao núcleo regional, mas o trabalho intersetorial entre Estado e Município depende do envolvimento do diretor e da equipe pedagógica no trabalho em rede.

Nesse ponto, a margem de discricionariedade dos profissionais da educação pode ser verificada nas decisões sobre os casos a serem cadastrados no SERP ou não, pois nem todos os alunos infrequentes (e considere aqui como infrequente cinco faltas consecutivas ou sete faltas alternadas) são incluídos no sistema próprio da Rede de Proteção. A decisão é da equipe pedagógica, que usa o termo “resolver pela escola” para se referir às várias situações de infrequência detectada pelos pedagogos e professores e que não são incluídos no SERP, e acabam por retornar à escola por esforço da equipe pedagógica. No relato abaixo, é possível entender que a escola faz a política, promovendo a permanência do estudante, a partir de iniciativas dos profissionais da educação. Os casos relatados pelo Participante A1, são destacados como bem-sucedidos, alimentando, por outro lado, os índices de frequência da escola.

Participante A1: (Diretor) (...) a gente começa a detectar as faltas, a gente vai na sala, o primeiro caso é dos alunos faltosos, que daí a gente tenta fazer a busca via telefone. Tinham pais, que no começo do ano, não mandavam porque não tinham uniforme (...). Esse caso de alunos que não vinham por falta de uniforme foi resolvido (...) tinham casos de alunos que não vinham porque não passava ônibus na casa, moravam muito longe e o [transporte] escolar não passava no local. (...). Cada etapa é uma coisa, daí foi resolvido o problema do transporte, temos transporte para os alunos, já não tem motivo para o aluno não vir. (...) Nós temos dois casos de alunas, uma tá grávida, é uma gravidez de risco e tá sendo assistida com material impresso (...). Temos outra menina, que tem um problema psicológico grave, também conseguimos que os professores mandem atividades, até vir pra fazer a Prova Paraná, liguei pra mãe, liguei pra ela “você tem condições de vir? ah, então eu vou”. Daí ela vem e fica na biblioteca e daí faz a atividade.

Há uma metodologia de contato com os responsáveis pelos estudantes chamada Busca Ativa, ou seja, quando se detecta o caso de aluno com risco de abandono, a equipe pedagógica liga para o telefone informado pelo responsável no ato da matrícula para entender o porquê dele não está comparecendo às aulas, esta é a Busca Ativa 1, chamada de Busca por Contato. Se o responsável atender a equipe pedagógica, é feito um registro com o teor da conversa no campo específico

da Busca Ativa no SERP e com o compromisso de o responsável enviar o estudante à escola. Se não atender, registra-se o insucesso do contato. Se a infrequência continuar, uma segunda tentativa é feita, por telefone também, a Busca Ativa 2, que seria a realização de uma reunião extraordinária ou visita familiar, nesta etapa, também é feito o registro com os acordos realizados entre a família e a escola. Se o aluno retornar entre a Busca Ativa 1 e 2, não será feito o envio para o SERP.

Porém, a necessidade de uma terceira Busca Ativa configura um caso a ser enviado para a Rede de Proteção. Se o estudante retornar depois do envio para o SERP, o caso de infrequência é encerrado pelo diretor escolar, mas se o abandono persistir, o diretor escolar mantém o caso inserido no SERP. De acordo com o Tutorial para Diretores e Pedagogos (PARANÁ, s/d) é necessário esgotar todas as possibilidades de Busca Ativa dentro da escola antes do caso de infrequência ser comunicado à Rede de Proteção. O Conselho Tutelar é informado “via retorno do caso de infrequência por meio da Rede de Proteção” e a partir disso, o “órgão pode acionar o Ministério Público, que tomará as medidas cabíveis” (PARANÁ, s/d).

A Busca Ativa 2 contempla a visita da equipe pedagógica na casa do estudante, e neste ponto, as ressalvas em fazer a visita versa tanto sobre o risco físico para o diretor ou o pedagogo, quanto devido à compreensão de ser uma atribuição do Conselho Tutelar.

Participante C2: (Equipe pedagógica) Nesse ponto eu sou bem radical, se o diretor disser “vai ter que ir” eu não vou, me mande para onde você quiser, mas eu não vou, eu acho bem perigoso, bem complicado.

Quando se chega na Busca Ativa 3 e não se tem retorno da família, a escola se vê diante da necessidade de recorrer à Rede de Proteção ou ao Conselho Tutelar. É como se a escola abrisse seus portões para dividir o problema com a esfera municipal e assumisse a incapacidade em resolvê-lo, o que não chega a ser um demérito para o estabelecimento de ensino por não ter resolvido.

Participante A1: (Direção Escolar) A escola prefere resolver de todas as formas. Antes de você chegar, tinha um caso que não tem como, já pedi pra pedagoga colocar no SERP porque já fizemos todos os acertos com a família, a filha continua sem vir, a gente pediu para que a mãe viesse, a mãe veio, fizemos reunião, a filha não quis entrar, ficou lá fora, eu tive que sair lá fora para conversar com a aluna, fui lá fora e daí eu falei com a mãe: não tem como, não vou obrigar a menina a entrar!

No entanto, quando as demais escolas buscam também apoio na rede local, os casos que eram particularizados na escola de origem se tornam mais um na demanda do trabalho intersetorial. Se a atribuição da Rede de Proteção é garantir a efetivação dos direitos infantojuvenis, na visão dos profissionais da educação, tentar “resolver pela escola” e encaminhar o menos possível para a rede local se torna uma forma de entender que os problemas daquela escola são peculiares e o fato da rede local “não conhecer a aluna” coloca em dúvida se o trabalho intersetorial será eficiente a ponto de apresentar uma solução satisfatória para o caso.

Participante A1 (Direção Escolar): Mas a gente vê que são só subterfúgios para tentar fugir da necessidade de vir pra escola. Falei, então tenta outra escola, quem sabe a menina não gosta desta escola, a mãe vai tentar. Se eu colocar ela na rede de proteção, esse subterfúgio que ela passou pra mim ela vai querer levar lá, a rede de proteção vai falar: não, é só fazer isso [*orientações dadas pela rede local*] porque não conhece a aluna.

Diferentemente da escola, a Rede de Proteção não trabalha com metas quantificáveis e o tratamento dos casos que chegam a ela se dá em um ritmo distinto das exigências impostas às escolas estaduais. Mas, as escolas dependem da solução dos casos inseridos no SERP para garantirem o índice de frequência aceitável. E mais uma vez, o descontínuo entre o funcionamento do estabelecimento de ensino e o trabalho intersetorial e em rede faz com que os profissionais da educação recorram a ela o menos possível.

Participante C2 (Equipe Pedagógica): A gente procura ao máximo resolver e encaminhar situações pela escola. Essas questões de Presente na Escola a gente encaminha para Conselho e SERP, conselho tutelar e SERP. Tem muita coisa que é resolvida pela rede de proteção, não resolvida, mas encaminhada, mas eu acho bem moroso.

Participante A1 (Direção Escolar): A gente tenta mandar para o SERP casos que a gente não consegue, mesmo, que a gente vê assim, em últimos casos, a gente leva o mínimo possível para lá, porque vai ter caso que a gente sabe que são da rede municipal, que é uma demanda grande, das outras escolas estaduais, entram até casos das escolas particulares. São todas elas ali, a gente vê que são demandas que a rede de proteção não vai ter condições de atender tudo.

A resposta do Participante C2 coloca em questão o papel do Conselho Tutelar no trabalho intersetorial. Sendo um órgão autônomo, não-jurisdicional, com o objetivo de zelar pelos direitos infantojuvenis, o Conselho Tutelar deve fiscalizar se a família, o Estado e a sociedade estão promovendo tais direitos, com absoluta prioridade (Art. 131, Lei 8.069/1990). Os pedagogos e diretores recorrem aos Conselheiros por entenderem que a rede local vai demorar para responder. Então, é como se encurtasse o caminho para fazer chegar nas mãos deles os problemas não resolvidos internamente pelas escolas. A equipe pedagógica utiliza da discricionariedade para levar ao conhecimento do Conselho Tutelar sem que dependa da articulação da Rede Local.

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Quando o aluno não está vindo, daí o conselho vai e conversa com ele e assinam um termo. Ano passado aconteceu do pai e a mãe assinarem o termo e mesmo assim não voltar e a gente mantém o caso em aberto e aconteceu o caso em aberto até final do ano, mesmo com ofício, porque o que nós fazemos, nós incluímos no SERP e é como o próprio conselho fala, a demanda pra eles é muito grande chegando via sistema. O que eles pedem pra gente: os casos dos pais resistentes, tem um e-mail deles, fazemos um ofício, o diretor assina, eu escaneio e mando direto pra eles, mesmo tendo a questão do SERP, a questão do *drive* da rede de proteção, a gente manda assim, porque eles falam que a demanda é muito grande, e é muito mais efetivo a escola mandar o caso que quer, com endereço e tudo explicando a situação.

Os mecanismos para recorrer ao Conselho Tutelar são dois: ou via SERP e recebem pela ferramenta virtual específica das escolas, ou diretamente em um e-mail detalhando o caso a ser analisado pelo conselheiro. Dessa forma, praticamente a rede local só ficará sabendo do caso porque há um ambiente virtual na ferramenta *Google Drive* em que as equipes pedagógicas registram as ocorrências. No caso de a escola enviar por e-mail a situação de alunos infrequentes diretamente para o Conselho Tutelar seria uma alternativa ou uma forma de “furar a fila” ou de dar maior visibilidade aos casos?

Pesquisadora: Mas quando você insere no SERP alguém lá da Rede de Proteção vai ter contato, vai conseguir ver este caso?

Participante D2 (Equipe pedagógica): Mas, isso que eu tô dizendo. O *Conselho Tutelar é um braço da Rede Proteção*. Quando você envia para a rede de proteção, da rede de proteção vai para o conselho. A rede de proteção não vai fazer nada, não vai lá na casa bater palma e dizer “aluno, vem aqui”. Ele vai encaminhar para o conselho, para o conselho ir lá.

Ou seja, a Rede de Proteção pode ser entendida como um intermediário entre a escola e o Conselho Tutelar, mas se não envolver o intermediário, a resposta ao caso pode ser mais rápida, pois não são os membros da Rede de Proteção que agem, e sim os conselheiros. Dessa forma, a interpretação sobre o trabalho intersetorial é contraditória, sendo reconhecido como importante, porém, “não vai fazer nada” para a reversão do abandono do estudante. Repassando diretamente ao órgão, dispensa-se a necessidade de debater na reunião mensal, e assim, a intersetorialidade que se realiza na esfera municipal não contemplaria a extensão da esfera estadual. Ou seja, os problemas das escolas estaduais podem não ser conhecidos completamente nas reuniões e estas vistas como pouco eficientes para dar curso às dificuldades com o abandono escolar.

Todavia não há garantia sobre a rapidez ou se serão apenas mais casos na soma de todos os atendimentos a serem feitos pelo órgão. Pular a etapa de inserir no SERP e enviar um ofício ao Conselho Tutelar é uma ação possível dentro da margem de discricionariedade do burocrata de nível de rua. É uma decisão pensada na possibilidade de o conselheiro tutelar convencer a família a enviar a criança ou o adolescente à escola.

Pesquisadora: E tem dado retorno?

Participante C2 (Equipe Pedagógica): Alguns casos sim, alguns a gente tinha certeza que não iria retornar, retornou do nada, daí você vai conversar mais de perto e descobre que o conselho foi lá. Tem dois meninos, por exemplo, o pai não queria mandar de jeito nenhum porque dizia que eles estavam trabalhando, eram joventinhos, assim, tinham 14 anos, são gêmeos. O pai “porque não, porque não, porque não” e a gente ficou sabendo que o conselho foi lá e pôs os “pingos dos is” pra ele lá e mandou os filhos pra escola.

O participante não contou o teor da conversa e não questionei qual registro foi feito pelo conselheiro que cuidou do caso. A imprevisibilidade do retorno é um dado importante para entender que, apesar da obrigação da família em zelar pelo direito à educação, a presença do conselheiro tutelar transparece haver algum tipo de punição aos responsáveis, mas não é a realidade de algumas famílias.

Participante D1 (Direção Escolar): Semana passada eu atendi um pai aqui “Pai, se não mandar seu filho pra escola, a gente vai ter que encaminhar pro conselho, o senhor tem que mandar”, o pai respondeu “Manda o conselho já que eu resolvo com o conselho”.

Participante D2 (Equipe Pedagógica): Aham, essa foi a resposta! Não tem medo do conselho!

Participante D1 (Direção Escolar): Eu acho que não tem medo mais do conselho, porque numa dessa deve estar tomando uma atitude. Porque quando chega no conselho estão esgotadas as possibilidades. Então, “nós vamos recolher seu filho porque você não está dando conta, ou ele vai pra escola, ou eu recolho seu filho e levo todo dia”.

A ideia do recolhimento da criança foi um dos pilares da Doutrina da Situação Irregular durante praticamente todo o século XX, como foi analisado no Capítulo 1. Entender a punição aos responsáveis por meio do recolhimento é perder a noção de que a punição recai também sobre os que deveriam ser protegidos pela família, pelo Estado e pela sociedade. A falsa ideia de que retirá-los do espaço de socialização da família para ser tutelado por algum órgão do Estado revela um jogo de responsabilidades justamente entre Estado, Família e Sociedade.

O Estado, por meio da SEED, estabelece a política de metas de frequência diária para ser cumprida pela direção e equipes pedagógicas, colocando a responsabilidade sobre os profissionais da educação o abandono e evasão escolar.

Por sua vez, a Família não envia a criança ou o adolescente para a escola e ignora sua responsabilidade, sem temer algum tipo de “punição” mesmo com a visita do Conselho Escolar. Ou cede à pressão do Conselho, mas cobra da escola o desconhecimento sobre a condição social pelo qual está passando, como relata o Participante C2 “o pai só falou que o conselho nunca ajudou nem com uma lata de leite, mas eu falei: eu não conhecia o senhor, acabei de conhecer”.

Se o Art. 227 da Constituição Federal determina que é dever da família, do Estado e da Sociedade a proteção dos direitos de crianças e adolescentes, com prioridade absoluta, o jogo em torno de quem é a responsabilidade pelo aluno fora da escola aponta para as fragilidades do princípio democrático. No final da década de 1980, a redemocratização do país teve suas bases na retomada do processo eleitoral e na promulgação do texto constitucional. Nesta época também, houve a superação da doutrina menorista em que o Estado tutelava meninos e meninas das classes populares, reservando a punição por pequenos delitos ou o recolhimento em caso de abandono por parte da família ou quando esta não conseguia garantir as suas condições de vida dos *menores*. Este termo era direcionado aos meninos e meninas abaixo de 18 anos e pobres e, portanto, não havia uma noção única de infância e de adolescência.

A proteção da infância não é mais apenas do Estado. Ela é de todos e todas que partilham a sociedade brasileira. Deve ser um compromisso coletivo mediado pela consolidação dos direitos humanos e que, no entanto, ainda se recorre à ideia punitiva para se fazer efetivar as garantias constitucionais.

A Doutrina da Proteção Integral – que marcou a mudança teórica do paradigma da ciência de proteção à infância – ainda hoje encontra muita resistência para ser implementada na prática. Não se trata da existência de operadores do SGD mal intencionados, cruéis ou corruptos, apenas ocorre que os agentes repetem sistematicamente aquilo que a força secular do *habitus* enraizou na consciência coletiva brasileira: a Doutrina da Situação Irregular (NESRALA, 2019, p. 81).

Se “a escola fez a sua parte, o conselho fez, mas a criança está evadida!” (Participante D1) a responsabilidade recai sobre a família. Por outro lado, se a família não se sente coagida pelo Conselho Tutelar e continua inerte na sua função de acompanhar a vida escolar da criança, a responsabilidade recairia sobre o Estado? Mesmo que a SEED imponha uma meta de frequência aos estabelecimentos de ensino, tem sido possível garantir o respeito ao direito à educação por parte dos profissionais da educação? Ainda sobre o Estado, a incapacidade dos conselheiros tutelares em tomar medidas que resultem na reversão do caso de abandono recolaria a responsabilidade na família?

Para além de um dilema, trata-se de entender que a frase “Este aluno está na Rede de Proteção” não oferece certezas sobre qual será o destino da criança ou do adolescente. Ele pode ser excluído do sistema de ensino porque a prioridade

absoluta não foi garantida pela sua família, pelo estabelecimento de ensino e pela política intersetorial de promoção de direitos infantojuvenis. Mas, também, a criança ou o adolescente pode retornar à escola e assim, ter seu direito efetivado. A imprecisão, a incerteza, as dúvidas sobre qual decisão tomar a fim de fazer o aluno retornar não cabem dentro de uma política de resultados. Por outro lado, a política de resultados não encontra espaço dentro da dinâmica do trabalho em rede.

As dificuldades encontradas pelos profissionais da educação da esfera estadual colocam o funcionamento da Rede de Proteção do município como um trabalho em paralelo à escola, pois são duas lógicas divergentes, ainda que encontre pontos de intersecção, caminham em paralelo, seja pelo uso de ferramentas virtuais das escolas que não se interligam com o SERP, pois o Power BI é alimentado pelos dados do RCO e o SERP é preenchido pela equipe pedagógica. No entanto, as informações do SERP não correspondem a todos os casos de abandono ou em vias de abandono. A discricionariedade da burocracia de nível de rua da equipe pedagógica e da direção escolar procura “resolver pela escola” até mesmo casos que deveriam ser analisados pelos demais profissionais das redes locais e, desse modo, as redes locais não sabem ao certo a situação das escolas se o articulador escolar não a apresentar na reunião.

Assim, a pressa do governo do Estado do Paraná representada pelos dados instantâneos do Power BI não espera a busca pela solução das causas extraescolares. O Programa Presente na Escola se tornou enfim, apenas uma forma muito eficiente de cobrar, pressionar, controlar e avaliar direções escolares e estabelecimentos de ensino. Ao separar as causas intraescolares das causas extraescolares, a própria SEED criou a divergência principal que perpassa a dificuldade do trabalho intersetorial, pois a criança não deixa do lado de fora do portão da escola sua realidade social. Pelo contrário, ao estar presente na escola, superou temporariamente suas dificuldades, mas a imprevisibilidade da vida não garante que a criança estará todos os dias e sua ausência pode ser sentida porque o percentual de faltas irá aumentar ou porque a equipe pedagógica estará alerta para aquela carteira vazia na sala de aula.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

(...) a educação transforma o mundo quando pautada na realização do direito à educação.
(Cara, 2019)

Quando o Capítulo 4 foi finalizado, pude perceber que este trabalho foi orientado por dois compromissos complementares. O primeiro diz respeito a consolidação da cidadania e da democracia no Brasil ao colocar em perspectiva os dilemas da inexistência da cidadania infantojuvenil. O capítulo 2 buscou entender como se deu o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O segundo compromisso está diretamente ligado ao estudo de políticas educacionais, no sentido de compreender como o princípio da permanência se efetiva no Paraná, a partir do princípio da permanência escolar, pois a escolarização faz parte da cidadania dos indivíduos.

Assim, percebi que havia uma questão implícita nas discussões presentes nos capítulos 1 e 2: qual projeto de país seria possível almejar negando a igualdade de direitos a meninos e meninas das classes populares?

Para nossa sorte enquanto sociedade, o elenco dos direitos humanos se modificou e continua a se modificar, pois depende—das condições históricas (BOBBIO, 2004, p. 39) específicas de cada realidade social. No caso brasileiro, o amadurecimento da cidadania passava necessariamente pela ampliação do status de cidadania para crianças e adolescentes. Este passo importante se deu com a criação de mecanismos que assegurassem a efetivação dos direitos humanos a todos os indivíduos, independente de qual lugar eles ocupariam na estratificação social. Por isso, o Estatuto da Criança e do Adolescente representou um avanço significativo para superar a visão estigmatizada e discriminatória sobre as crianças e adolescentes até os anos de 1990. A universalização dos direitos infantojuvenis por meio do texto constitucional de 1988 e de documentos infraconstitucionais compõem a grande virada de página para a vida de meninos e meninas brasileiros: a doutrina menorista foi revogada e a doutrina da proteção integral passou a ser o elemento norteador das políticas públicas para a infância e a adolescência.

Os direitos infantojuvenis nasceram na esteira da redemocratização, como uma das consequências políticas do Estado Democrático de Direito. A criação do

Sistema de Garantia de Direitos (SGD) pode ser vista como um elemento fundamental para o fortalecimento da cidadania no Brasil. Para isso, é preciso que se façam cumprir os objetivos dos eixos promoção, defesa e controle, estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) no sentido estar atento às violações dos direitos de crianças e adolescentes, em especial, do direito à educação.

Por isso, a descrição da estrutura de funcionamento, no Capítulo 2, demonstra a dimensão do SGD, que se fundamenta em princípios como o trabalho intersetorial, em rede e com horizontalização do poder. Porém era preciso observar como esses princípios operavam no nível micro, pois sem a apreensão dessa concretude (PARO, 2001, p. 32) não seria possível entender como a permanência no sistema de ensino ocupou um espaço fundamental dentro do SGD, em especial, com a criação de programas estaduais de acompanhamento de frequência escolar. Segundo a descrição dos documentos analisados, a Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente estaria a serviço da diminuição do abandono nas escolas estaduais. Mas, por meio da pesquisa qualitativa, muitos pontos contraditórios foram encontrados ao longo da elaboração do trabalho, principalmente no que se refere a confluência entre a esfera municipal e esfera estadual.

Primeiramente, destaco uma disparidade sobre a compreensão do papel da equipe pedagógica e direção escolar na reversão de alunos que correm risco de abandono: quando procuram resolver os problemas “pela escola” parece haver mais êxito que quando se recorre à Rede de Proteção. O documento orientador do PCAE (2018) prevê que quando a Busca Ativa 1 e 2 não obtenham sucesso, devem ser incluídos no SERP. Essa orientação é seguida, mas a escola não apenas deixa o problema para a Rede de Proteção, pois continua a tentar contato com a família, conseguindo recuperar alguns alunos.

Participante A1 (Direção): No SERP a gente insere vários, mas durante este processo, a gente vai tentando também daqui. Ano passado, mandamos uns 20 alunos para o SERP, destes 20 alunos, não lembro o número agora, mas teve uns 13, 14 que a gente conseguiu resgatar eles. Daí a gente pediu para que o conselho devolvesse para que arquivássemos o processo. Já estavam no conselho e daí a gente buscou, daí quando a gente falou com os alunos que o conselho tinha ido, ele não, “não, ninguém foi na minha casa”.

A tradução da política é como um terceiro espaço entre a política e a prática (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016, P. 69). Neste lugar intermediário, os professores conseguem resolver problemas que não deveriam mais estar sob a sua responsabilidade, mas continuam a desempenhar esforços para o retorno do estudante. Facilmente, poderíamos concluir que a escola é mais eficiente que o Conselho Tutelar no combate ao abandono escolar. No entanto, a dinâmica escolar é controlada pela política de metas da SEED, pelos relatórios diários e cobranças por resultados. Por isso, quando 14 estudantes retornam à escola, seu direito à educação foi efetivado, porém, ele estaria em primeiro plano?

O Programa Presente na Escola pode ser visto como o resultado da visão modernizante da escola. Segundo Laval (2019), a palavra modernização soa como progresso, democracia, adaptação à vida contemporânea e cumpre melhor o papel de convencer a sociedade sobre o quanto é necessário modificar determinados setores racionalizados pela “burocracia mecânica”²⁶ que se instalou na ação pedagógica.

O antigo estilo da escola alimentou uma crítica muito legítima, ou até mesmo uma contestação em massa (...), mas a burocratização criou nichos – caixas-pretas - que escapam da vigilância, da padronização e da formalização (...). não está em jogo o fim da burocracia, mas uma nova etapa de controle do poder gerencial, que deve intervir mais profundamente na definição dos conteúdos, entrar nas minúcias das práticas e atingir o cerne da ação pedagógica (LAVAL, 2019, p. 197).

No Paraná, trata-se de abrir as caixas-pretas das listas de chamadas, dos RCOs, que até antes de 2019 não eram controlados pelas ferramentas virtuais que geram os relatórios diários. Justifica-se, então, o fato de as escolas seguirem as orientações de um material elaborado em 2013, reformulado em 2018 e não substituído pelo atual programa. Não se trata de romper com a burocracia criada antes de 2019, mas adequá-la à política de metas e resultados do governo Ratinho Júnior (PSD).

A concentração das informações de presença e das plataformas de ensino são formas de modernização das escolas, visando a técnica, e assim, elimina-se os

²⁶ A educação passou por um processo contínuo de racionalização: conteúdos disciplinares e intelectuais, formas de transmissão e de controle, organização em níveis e divisões, materiais e locais sofreram uma normatização que permitiram o desenvolvimento de uma ação educativa, sob a forma de uma “burocracia mecânica”. (LAVAL, 2019, p. 196)

questionamentos sobre quais esforços seriam mais bem empregados para recuperar a vida escolar de tantas crianças e jovens. Não dá tempo de esperar o Conselho Tutelar resolver os casos de abandono, não dá tempo de esperar as reuniões das redes locais discutirem as diferentes violações de direitos infantojuvenis.

Desde 2019, o sistema público de ensino do Paraná foi atravessado pelo desencantamento da escola, que valoriza a legitimidade procedimental: o diretor precisa gerir bem, administrar bem, indo no sentido contrário à legitimidade substancial, que até então dava sentido à escola, que se incorporava à própria pessoa do professor [diretor] sob a forma de uma ética profissional e abrangia tanto os afazeres da profissão como os valores que ele pretendia compartilhar (LAVAL, 2019, p. 198).

Dessa forma, ao ler mais atentamente Lipsky (2019), foi possível compreender que há um espaço possível de atuação entre a legitimidade procedimental e a legitimidade substancial inerente ao cargo que ocupa, ou como se fosse, na falta de uma melhor definição, uma “legitimidade do cotidiano”, em que as situações indicam que o poder do diretor pode ir além do que está previsto nas suas atribuições. Isso pode ser percebido, principalmente, quando se fazem acordos com os estudantes: ao abrir o portão para os jovens trabalhadores, retirando a sua falta da primeira aula, o diretor cumpre a meta de ter mais estudantes naquele dia, e também, permite a eles a possibilidade de não reprovarem por faltas, podendo ser um elemento de motivação para continuarem a cursar o ano. A margem discricionária da atuação do diretor pode ser um elemento de garantia da permanência em casos particulares, principalmente quando se trata de jovens acima de 18 anos. Estes não são contemplados pela Emenda n. 59/2009 e a desistência não é um caso para o Conselho Tutelar e para a Rede de Proteção. No entanto, o abandono desses jovens é sentido pelo Programa Presente na Escola quando o relatório diário é gerado, sendo um fator negativo para alcançar o percentual de frequência.

Uma saída encontrada pelos diretores foi pedir para que o estudante que abandonou o ano letivo compareça a escola e assine sua desistência e, dessa forma, seu nome é retirado da lista de chamada e não é somado no total de estudantes matriculados.

Participante D1 (Direção): os que são maiores, nós estamos chamando, ou pede transferência pra uma escola que tenha a noite ou tem que cancelar.

Participante B1 (Direção) De desligar o aluno, só os maiores de idade. É entrado em contato com eles, eles vêm até o colégio, pedem o desligamento, eles assinam um papel e daí ele é excluído da chamada.

Os jovens acima de 18 anos são os mais excluídos do sistema educacional porque não há meios para obrigá-los a permanecer na escola. No universo escolar, os alunos em risco de abandono com até 17 anos de idade são os primeiros a receberem atenção. Os estudantes chamados de *maiores* de idade, e aqui há um resquício do que Nesrala (2019) considera uma dificuldade de superação do habitus da doutrina menorista, são deixados de lado. O Estado continua a intervir nas situações que envolvem pessoas abaixo de 18 anos, certamente, de maneira distinta, pois age no sentido de promover os direitos historicamente alcançados. No entanto, quando o estudante completa 18 anos e ainda está no primeiro ou no segundo ano do ensino médio, alguma causa intra ou extraescolar interferiu no andamento da vida escolar e não foi resolvida a ponto de impedir a reprovação ou até mesmo um possível abandono. Ou seja, o estudante desistente com 18 ou mais já estava em vias de exclusão educacional antes da concretização do abandono escolar ou da retirada do seu nome da lista de chamada.

Todavia, o Power BI é insensível aos casos da vida real dos estudantes. A temporalidade que orienta a gestão dos índices é indiferente aos problemas sociais e econômicos das crianças e jovens. A temporalidade da Rede de Proteção não consegue dar conta da demanda por assistência social e de atendimento psicológico aos alunos necessitados. Quando a mãe relata que não tem tempo de levar sua filha à terapia porque não pode faltar ao trabalho, a situação evidencia a urgência de se fazer cumprir a Lei nº13.935/2019, que prevê serviços de Psicologia e Serviço Social nas redes públicas de Educação Básica para atender os estudantes. A Lei tem como objetivo agregar qualidade ao processo de aprendizado e formação social de estudantes, como à convivência escolar e à relação família-escola, integrando as equipes multidisciplinares na condição de profissionais da Educação.²⁷

²⁷ Senado aprova criação do Sistema Nacional de Educação com Emenda que contribui com a efetiva implantação da Lei 13.935/2019. Conselho Federal de Psicologia, 2022. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/senado-aprova-criacao-do-sistema-nacional-de-educacao-com-emenda-que-contribui-com-a-efetiva-implantacao-da-lei-13-935>. Acesso em 28 de novembro de 2022).

A administração das escolas estaduais do Paraná depositou nas mãos da equipe pedagógica e da direção escolar todos os esforços para que o estudante permaneça matriculado no estabelecimento de ensino, a escola se sente responsável por prover roupas, calçados e refeição, ainda que a SEED não imponha esta responsabilidade. Além disso, incentiva os diretores a irem nas casas dos estudantes em risco de abandono que não retornaram os telefonemas e as convocações para a reunião extraordinária. A Busca Ativa 2 (que consiste em tentar contato no domicílio de residência) é considerada pela SEED como Boa Prática, um termo utilizado para classificar iniciativas de professores que obtiveram resultado, como por exemplo, técnicas diferenciadas para melhoria do aprendizado. Porém, é necessário perguntar se é parte da atribuição do pedagogo visitar um estudante para fazê-lo retornar à escola? Se fosse, não haveria pedagogos se recusando a fazer a Busca Ativa domiciliar, pois seria parte das suas atribuições e estariam de acordo desde a sua contratação. Se fosse, qual seria o papel do Conselho Tutelar, pois praticamente o pedagogo ou o diretor estaria fazendo algo de responsabilidade de um órgão da esfera municipal. Caberia perguntar também se a visita domiciliar seria mais um elemento considerado como boa gestão ou uma forma da escola gerenciar os riscos de abandono, de maneira unilateral, sem recorrer ao trabalho intersetorial da rede local.

O diretor gerencia o fluxo escolar porque é gerenciado por um complexo sistema de controle do seu trabalho. Há um gerencialismo de gradação, que começa em algum ponto do governo estadual, (governador), passa pelo secretário estadual de educação, pela SEED, pelos Núcleos Regionais de Educação e chegam na escola. Cada instância nessa hierarquia precisa mostrar resultados, mas o diretor é o elemento mais controlado. O resultado apresentado pela sua escola alimenta os resultados da rede como um todo. Uma escola com índice de frequência abaixo de 85% de presença pode ocasionar em baixo rendimento de todo um Núcleo Regional de Educação (NRE), fazendo com que a SEED cobre do chefe do NRE, que irá cobrar do tutor, que irá cobrar do diretor, que, por sua vez, cobrará da sua equipe.

O gerencialismo vem pouco a pouco tomando o lugar do humanismo como sistema de inteligibilidade da atividade educacional (...). Esse gerencialismo constitui um sistema de razões operacionais que buscam no portador o significado da instituição pelo simples fato de que tudo parece ser racionalizado segundo cálculo das competências e mensuração dos desempenhos (LAVAL, 2019, p. 198).

O RCO e o Power BI não apenas dão agilidade no levantamento do fluxo escolar para que o diretor *atue nisso* (FEDER, 2019). Eles constituem um sistema de controle total do trabalho dos professores: o que está ensinando, quem está presente na aula, quais as notas obtidas pelos alunos. Por meio do RCO, equipe pedagógica, diretores, NRE e SEED podem ter acesso a essas informações. Não há nada mais para ser escondido do *panóptico virtual*, ainda que os profissionais da educação não sintam a vigilância nos seus corpos, pois ela está nos seus equipamentos de celulares ou computadores. As sociedades disciplinares são aquelas dos séculos XVIII e XIX, atingindo o apogeu no século XX. O indivíduo passaria de um espaço fechados a outro com regras próprias: família, escola, fábrica, hospital e até pela prisão (DELEUZE, 1992, p. 223). As sociedades de controle substituíram as sociedades disciplinares. Se na sociedade disciplinar a palavra de ordem é essencial, na sociedade de controle, o essencial é uma cifra. Nas escolas de controle, a cifra que rege o trabalho do diretor é o 85% de presença!

Nas sociedades de disciplina não se parava de recomeçar (da escola à caserna, da caserna à fábrica), enquanto que nas sociedades de controle nunca se termina nada, a empresa, a formação, o serviço sendo os estados metaestáveis e coexistentes de uma mesma modulação, como que um deformador universal (DELEUZE, 1992, p. 226).

Quando o trabalho do diretor termina? A cada final de um dia letivo, os percentuais obtidos são o motor para o trabalho do diretor no outro dia e assim, segue ao longo dos 200 dias letivos. A imprevisibilidade da vida real dos estudantes pode colocar em risco o trabalho do diretor, mas ela não é de responsabilidade da escola (segundo o Secretário de Educação), ainda que atinja diretamente o funcionamento escolar. A ideologia neoliberal mediada pela ideologia de gestão e eficiência na escola, associada a vigilância e controle por meio da tecnologia da informação distanciaram a escola do que ela deveria ser:

uma instituição criada com o objetivo de socializar os saberes e conhecimentos historicamente acumulados, mas também construir outros. Assim, ela tem o papel de criar as condições para os estudantes se apropriarem da cultura (CARA, 2019, p. 26).

O trabalho intersetorial poderia representar uma forma de busca coletiva para os mais diferentes problemas sociais que atingem as crianças, os adolescentes e suas famílias. Ele poderia ser uma forma de participação social de pedagogos e

diretores não como meros despachantes de casos de abandono, mas poderiam contribuir com a solução dos problemas relatados. Mas, a força centrípeta do Presente na Escola os coloca a serviço das técnicas empresariais, de organização baseada na melhoria da qualidade, estabelecendo uma gestão que utiliza coleta de informações, comparação de dados, avaliações e controle de mudanças (LAVAL, 2019, p. 194).

Dentro da política neoliberal não há espaço para o direito à educação, pois deixa se ser um direito social e se torna um serviço a ser ofertado não mais a sujeitos de direitos, mas algo próximo ao que se pode chamar de clientes. É a supressão do processo democrático, pois a política gerencialista ignora o enfrentamento intersetorial do abandono e evasão escolar, ignora a humanização das soluções, ignora a história dos meninos e meninas e os transformam em números.

No Brasil, o ensino obrigatório, gratuito e universal é muito recente em comparação com a história do país. O ano de 1988 foi há pouco tempo, e a esta altura do desenvolvimento democrático e da consolidação da democracia, deveríamos estar discutindo políticas públicas de melhoria das condições de vida dos estudantes, mas os interesses dominantes estão transformando as escolas em protótipos de empresas privadas. No entanto,

políticas não lhe dizem normalmente o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais a gama de opções disponíveis para decidir o que fazer são estreitadas ou alteradas ou metas ou resultados particulares são definidos (BALL, 2016, p. 19).

A atuação de diretores e pedagogos tem sido importantes para promover a permanência do estudante no sistema de ensino, mas não pode se resumir em esforços pessoais para responder às metas estabelecidas pela SEED. Se a responsabilidade pelo zelo dos direitos infantojuvenis é da Família, do Estado e da Sociedade, no Paraná, esta responsabilidade é como “uma batata quente nas mãos de cada instituição”, que joga para a outra e para a outra, enquanto isso, centenas de estudantes abandonam ou se evadem das mais de 2.100 escolas do Estado, que por sua vez, tem seu foco em metas e não no direito constitucional à educação.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. **Experiência precoce da punição. Massacre dos Inocentes: a Criança sem Infância No Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Instrução Normativa 09/2020**, em 16 de novembro de 2020.
- ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Lista de representantes da Rede de Proteção à pessoa em situação de violência**. 2021.
- ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ALVAREZ, M. C.; LOURENÇO, L. C.; SANTOS, M. C. S. Jovens internados em São Paulo (1934-1950): notas para uma análise genealógica das instituições disciplinares e de controle social. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 175–199, 2021. DOI: 10.14295/rbhcs.v13i25.11964.
- ALVES, Thiago; PINTO, José. M. de R. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, Brasília: Ipea, 2011. p. 127-150.
- ALVES, K., I.; OLIVEIRA, A. S. da.; THUMS, A. Evasão e Abandono Escolar: do princípio da fuga ao caminho para a permanência. In, FRITSCH, R. (Org.) **Ensino Médio: caminhos e descaminhos da evasão escolar**. São Leopoldo: Oikos, 2015.
- ANDRADE, L.O.M. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.
- ANGELUCCI, C. B. et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. **Educação e Pesquisa** [online]., v. 30, n. 1, 2004, p. 51-72. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000100004>. Acesso em: 18/09/2022.
- ANTUNES, J. SARTURI, R. C., AITA, Sonia M R. A ampliação da obrigatoriedade da educação básica no cotidiano das práticas: um estudo entre a "política proposta e a política em uso". **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 11, ago. 2017. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/44283>. Acesso em: 25 set. 2022.
- AQUINO, L. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, 2004.

ARAGÃO, Ailton de Souza. **Rede de Proteção Social e promoção de direitos: contribuição do Conselho Tutelar para a integralidade e a intersetorialidade.** (Uberaba-MG). Ribeirão Preto, 2011.

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família.** Rio de Janeiro: LTC, 1978.

ARRUDA, M. C. C. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos.** Cadernos de Pesquisa [online]. 2011, v. 41, n. 143. Disponível em: Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000200018> Acessado em 18/09/2022.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2003, v. 18, n. 51. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100001> Acesso em: 7/10/2022.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BAPTISTA, M. M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos, **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012.

BIDARRA, Z. S.; DOURADO, A. L. Intersetorialidade em redes de políticas públicas para consolidar o Sistema de Garantia dos Direitos: o que aprendemos nesses 30 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente? **Emancipação, [S. l.]**, v. 20, p. 1–22, 2020. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.20.2016308.018.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDÃO, Z. Direito à educação e cidadania escolar. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4214/2/FPF_PTPF_01_0867 Acesso em: 20/10/2021.

BOURDIEU, P. Cap. II: Introdução a uma Sociologia Reflexiva. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, p. 17-58.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927.**

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.

BRASIL. **Código Penal.** Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009.

BRASIL. **Resolução CONANDA nº 113**, de 19 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei nº 6.697**, de 10 de outubro de 1979.

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

BRASIL. Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 23 dez.1996

CARVALHO, J.M. **A Cidadania no Brasil: o Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAZUZA, **O tempo não para**. 1988.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean, et. Al. **A Pesquisa qualitativa enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de: Ana Cristina Nasser. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008. P. 295-316.

CARA, D. Contra a barbárie, o direito à educação. In: CÁSSIO, F (Org). **Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar**. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 25-32.

CURY, C. R. J. A educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, M. BASTOS, M. H. C. (Orgs). **Histórias e memórias da Educação no Brasil Vol. III – Século XX**, 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 17-28.

COSSETIN, M.; LARA, A. M. de B. O percurso histórico das políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente no Brasil: o período de 1920 a 1979. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 16, n. 67, 2017, p. 115–128, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8646092>. Acesso em: 30/10/ 2022.

DAMINELLI, C. S. Discurso, direito e infração: reflexões sobre a minoridade no tempo presente a partir da legislação brasileira do século XX. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**. Vol. 8 Nº 15, julho de 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.14295/rbhcs.v8i15.380>

DEL PRIORE, M. (Org). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

DELEUZE, G. Sobre as sociedades de controle. In: DELEUZE, G. Conversações. 3 ed. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 213-230.

DIGIACOMO, M. **Guia para Educadores sobre Direitos de Crianças e Adolescentes**, p. 10, s/d.

DOIMO, A. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995.

DOURADO, L. F. Estado, Educação E Democracia No Brasil: Retrocessos e Resistências. **Educação & Sociedade** [online]. 2019, v. 40. Disponível: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224639> Acesso em: 30/09/2022.

DUARTE, Clarice Duarte. **Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 18(2): 113-118, São Paulo, 2004.

FARENZENA, N; LUCE, M. B. Financiamento do Estado e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAE** - v. 29, n. 2, p. 263-281, mai/ago. 2013. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/api/assets/8501823e-3541-4831-bec5-ba5edc6d0bd4/>

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático**. 11 ed. Petrópolis, PR: Vozes, 2013, p. 64-90.

HEBERT, M. L; BOUTIN, G.; GOYETTE, G. Análise e interpretação dos dados qualitativos. In: **Investigação qualitativa: Fundamentos e Práticas**. 3. ed. Instituto Piaget: Lisboa, 2008, p. 127-130.

HERZFELD, M. **A produção social da indiferença: explorando as raízes simbólicas da burocracia ocidental**. Petrópolis, PR: Vozes, 2016.

JESUS, N. F. O Movimento Nacional De Meninos E Meninas De Rua (MNMMR). Disponível em: <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/05/TEXTO-MOVIMENTO-NACIONAL-MENINOS-E-MENINAS-DE-RUA-Neusa-Francisca.pdf>

FALEIROS, V. de P. Desafios para a pesquisa em política social. **SER Social**, [S. l.], n. 9, p. 53–76, 2009. DOI: 10.26512/ser_social.v0i9.12885. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12885

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças. A história das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FRITSCH, R. (Org). **Ensino médio: caminhos e descaminhos da evasão escolar**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

GOUVEA, M. C. S; CARVALHO, L. D; SILVA, I. O. e. **Movimentos sociais, participação infantil e direitos da criança no Brasil**. Educ. Pesquisa., São Paulo, v. 47, 2021.

KLEN, Rosana Aparecida Dea. **Política de combate à evasão escolar no paraná (2005 – 2017): análise das inter-relações entre formuladores e atores no contexto da produção e da prática na rede estadual de ensino em São José dos Pinhais**. Curitiba, 2018.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. PARANÁ, 2022.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos** / Brasília: Enap, 2019.

LORENCINI, B. D. B., FERRARI, D. C. A., GARCIA, M. R. C. Conceito de redes. In D. C. A. Ferrari & T. C. C. Vecina (Eds.), **O fim do silêncio na violência familiar: Teoria e prática** (pp. 298-310). São Paulo, SP: Agora. 2002.

LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociol. Política**., v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

LOTTA, G. S., PIRES, R. R. C; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista Do Serviço Público**, 65(4), 2014 p. 463-492. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.562> Acesso em 01/11/2022. Acesso em: 01/11/2022.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade** [online]. 2009, v. 30, n. 106, pp. 303-318. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015> Acesso em: 30/09/2022

MALVEZZI, C. D. NASCIMENTO, J. L. A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersectorialidade nas políticas públicas. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação** [online]. 2020, v. 24 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/Interface.190341> Acesso em: 7 de outubro de 2022.

MENDES, E.V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo. Hucitec, 1996.

MÉNDEZ, Emilio García. *De las relaciones públicas al neomenorismo: 20 años de Convención Internacional de Los Derechos del niño en America Latina (1989-2009)*. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro: vol. 3 N.1, janeiro-abril 2011.

MIOTO, R. C. T.; SCHUTZ, F. **Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate**. São Paulo, 2010.

PARANÁ. **Termo de Convênio e Cooperação Técnica**, 2005.

PARANÁ. **FICA Comigo**, 2005.

PARANÁ. **Programa FICA COMIGO Enfrentamento A Evasão Escolar**. 2009

PARANÁ. **Termo de Convênio e Cooperação Técnica**, 2012.

PARANÁ, **PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR**, 2013.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. SERP - **Sistema Educacional Da Rede De Proteção**. s/d.

PARO, V. H. Administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: BASTOS (org). **Gestão democrática**. 2 ed. Rio de Janeiro, 2001, p. 57-72.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.-

SACRISTÁN, G; GÓMEZ, P. A.I. **Compreender e transformar o ensino**. 4º ed. São Paulo: Artmed, 1998.

SANTOS, B.R., et al. Desenvolvimento de paradigmas de proteção para crianças e adolescentes brasileiros. In: ASSIS, S.G., et al., orgs. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 2009, p. 19-65. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/3svc2/epub/assis-9788575415962.epub> Acesso em 15/04/2021.

SCARTEZINI, N. Introdução ao Método de Pierre Bourdieu. **Cadernos de Campo: Revista Ciências Sociais** n.14 e 15, 2020-2021.

SEED, Canal do Professor, 2019. Seminário de lançamento do Programa Presente na Escola. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qY7uktVMHpw> . Acesso em 20 de outubro de 2022.

SEED, Dia a Dia Educação. Programa Presente na Escola. Disponível em: https://www.educacao.pr.gov.br/presente_escola. Acesso em 20 de outubro de 2022

NESRALA, D. B. **Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: técnicas de governança como instrumento de acesso à justiça pela via dos Direitos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

NEUBAUER, M. E; BOLZAN, B.; BUDÓ, M. N. Do vagabundo faz-se o criminoso: a influência do imaginário positivista na construção social da vulnerabilidade e da periculosidade de adolescentes em conflito com a lei. **Redes - Revista Eletrônica Direito E Sociedade**, v. 5, p. 191-207, 2017.

NICODEMOS, Alessandra. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: aspectos históricos e conceituais na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS** Vol. 12 Nº 24, julho - dezembro de 2020, p. p. 170-197.

PASSETTI, Edson. O Menor no Brasil Republicano. In: PRIORE, Mary Del (org). **História da Criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/47617997/DEL-PRIORE-Mary-Historia-da-Crianca-no-Brasil>.

PAVEZZI, M. Contribuições da teoria da atuação: análise a partir de uma pesquisa sobre as políticas de Educação Especial no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa**. V. 3, p 1-19, 2018.

PETERKE, Sven. FARIAS, Paloma Leite Diniz. 50 anos dos “direitos da criança” na Convenção Americana de Direitos Humanos: a história do artigo 19. *Revista do Direito Internacional*. Volume 17. N.1. 2020.

Rizzini, I. As famílias dos *menores* internados: o mito da desorganização familiar. *In: A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, I. Crianças menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Uma história da legislação para a infância no Brasil. *In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2009.

SANTOS, M. A. C. Criança e criminalidade no início do século. *In: Del Priore, Mary (org.). História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto. 1999, p. 120-130.

SARAIVA, A. Abandono escolar é oito vezes maior entre jovens de famílias mais pobres. **Agência IBGE**. 2019.

SEN, A. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, M. R. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio? Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação** [online]. 2020, v. 28, n. 107. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S01040362019002701953> Acesso em: 22/09/2022.

SILVA FILHO, R. B., & ARAÚJO, R. M. de L. (2017). Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação Por Escrito**, 8(1), p. 35–48.

SILVA, S. F. Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). **Ciência Saúde**. Colet. 2011; 16(6):2753-62.

STOLZ, S. De Menores Incapazes e Imputáveis a Pessoas com Direitos: os Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes desde as Históricas Normativas Internacionais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**. Vol. 12. 24. dezembro de 2020.

Weber, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Westphal, F. P. S. Direitos Humanos Na Educação, um pilar para o exercício da cidadania e a concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, 5 (5) 2012.

ZAMBAN, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: As capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **EPISTEME**, Caracas, v. 34, n. 2, p. 47-70, dez. 2014.

APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nós, Claudia Regina Baukat Silveira Moreira, professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná e Edimara Domingues de Oliveira, aluna do Programa de Pós Graduação em Educação, da Universidade Federal do Paraná, estamos convidando o/a Senhor/a Professor/a da Rede Estadual de Ensino do Paraná, membros da Rede de Proteção Social à Infância e a Adolescência, do município de Almirante Tamandaré a participar de um estudo intitulado “Direito à educação: interface entre a rede de proteção social à infância e à adolescência e o combate ao abandono e evasão escolar no Paraná”²⁸

a) O objetivo desta pesquisa é compreender a articulação entre os programas estaduais de governo e a Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente para o combate ao abandono e evasão escolar, no município de Almirante Tamandaré.

b) Caso o/a senhor/a Professor/a concorde em participar da pesquisa, será necessário o agendamento de 1 a 3 encontros, com duração de 30 a 40 minutos cada um, com perguntas previamente estabelecidas pelas pesquisadoras. Cada entrevista será agendada com antecedência e haverá a gravação de som e voz, mediante assinatura do Termo de Solicitação de Uso de Som e Voz para Pesquisa.

c) Para tanto, a pesquisadora irá ao seu local de trabalho para explicar a justificativa e o objetivo da pesquisa.

d) Alguns riscos relacionados ao estudo são desconhecidos ou não previsíveis, considerando que é assegurado aos entrevistados o anonimato e a desistência da participação na pesquisa a qualquer momento.

e) Os benefícios aos participantes não são previsíveis, no entanto, a colaboração contribui para a compreensão do papel dos professores da rede pública de ensino no combate ao abandono e evasão escolar.

f) A pesquisadora assistente Edimara Domingues de Oliveira, responsável por este estudo, poderá ser localizada na Rua David Bodziak, 1102 Apto 41 bloco 07, CEP 82710-260, Curitiba-PR, e-mail edi.domingues@gmail.com, telefone (41)

²⁸ Parecer do Comitê de Ética – Consubstanciado da UFPR - Nº 5.253.052, de 21/02/2022. Protocolo de autorização NRE Norte 18.744.461-6.

98521-6567 para esclarecer eventuais dúvidas que possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo. Em caso de emergência o senhor/a também pode me contatar no telefone acima, em qualquer horário.

g) A sua participação neste estudo é voluntária e se o/a senhor/a não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

h) O material obtido – gravações e anotações das entrevistas – será mantido em arquivo (físico ou digital) e utilizado unicamente para essa pesquisa. Ficará sob guarda e responsabilidade das pesquisadoras por um período de 5 anos após o término da pesquisa.

i) As informações relacionadas ao estudo não poderão ser conhecidas por nenhuma outra pessoa, além da pesquisadora assistente, a fim de resguardar o sigilo das informações e o anonimato dos entrevistados.

j) O/a senhor/a terá a garantia de que quando os dados/resultados obtidos com este estudo forem publicados, não aparecerá seu nome.

o) As despesas necessárias para a realização da pesquisa não são de sua responsabilidade e o/a senhor/a não receberá qualquer valor em dinheiro pela sua participação.

p) Quando os resultados forem publicados, não aparecerá seu nome, e sim um código numérico.

q) Se o/a senhor/a tiver dúvidas sobre seus direitos como participante de pesquisa, o/a senhor/a poderá contatar também o Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP/SD) do Setor de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Paraná, pelo e-mail cometica.saude@ufpr.br e/ou telefone 41 -3360-7259, das 08:30h às 11:00h e das 14:00h às 16:00h. As dúvidas podem, também, serem esclarecidas junto à entidade coparticipante Núcleo Regional de Educação Área Metropolitana Norte, telefone (41) 3251-6569.

O Comitê de Ética em Pesquisa é um órgão colegiado multi e transdisciplinar, independente, que existe nas instituições que realizam pesquisa envolvendo seres humanos, no Brasil. O Comitê de Ética em Pesquisa foi criado com o objetivo de proteger os participantes de pesquisa, em sua integridade e dignidade, e assegurar que as pesquisas sejam desenvolvidas dentro de padrões éticos (Resolução nº 466/12 Conselho Nacional de Saúde).

Eu, _____ li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e o objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo, voluntariamente, em participar deste estudo.

Almirante Tamandaré, ____ de _____ de 2022.

ASSINATURA DO PARTICIPANTE

APÊNDICE 2 – TERMO DE SOLICITAÇÃO DE USO DE SOM E VOZ PARA PESQUISA

Título do Projeto: Direito à educação na interface entre a Rede de Proteção Social à Infância e à Adolescência e o combate ao abandono e evasão escolar no Paraná

As pesquisadoras Claudia Regina Baukat Silveira Moreira e Edimara Domingues de Oliveira responsáveis pelo projeto Direito à educação na interface entre a Rede de Proteção Social à Infância e à Adolescência e o combate ao abandono e evasão escolar no Paraná solicita a utilização de som e voz da/o participante para este estudo, com garantia de proteção de identidade.

Tenho ciência que a guarda e demais procedimentos de segurança são de inteira responsabilidade dos pesquisadores. Os pesquisadores comprometem-se, igualmente, a fazer divulgação dessas informações coletadas somente de forma anônima com proteção de imagem do participante.

Este documento foi elaborado em duas (2) vias, uma ficará com as pesquisadoras e outra com o(a) participante da pesquisa.

Almirante Tamandaré, ____ de _____ de 2022.

Claudia Regina Baukat Silveira Moreira

Edimara Domingues de Oliveira

Participante da pesquisa

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. A escolha ou a disposição do pedagogo para ser membro da Rede de Proteção, na escola.
2. A rotina de trabalho enquanto membro da Rede de Proteção.
3. A importância da Rede de Proteção na escola.
4. As dificuldades relacionadas à atuação na Rede de Proteção no estabelecimento de ensino
5. O entendimento sobre o Programa Presente na Escola.
6. Articulação entre a Rede de Proteção e o Programa Presente na Escola.

APÊNDICE 4 – DECLARAÇÃO AO DIRETOR ESCOLAR



SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO CURRICULAR - CAA
SETOR DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA - NRE AM NORTE



RESOLUÇÃO N.º 406/2018 – GS/SEED

DECLARAÇÃO

Curitiba, 23 de março de 2022.

Senhor (a) Diretor (a):

Declaramos que este Núcleo Regional de Educação Área Metropolitana Norte está de acordo com a condução do projeto de pesquisa “Direito à educação na Interface entre a rede de proteção social à infância e à adolescência e o combate ao abandono e evasão escolar no Paraná”, a ser realizado pela Pesquisadora Edimara Domingues de Oliveira, em 17 Unidades de Ensino Fundamental e Médio, da Rede Estadual, no município de Almirante Tamandaré: Colégio Estadual Alberto Krause, Colégio Estadual Ambrósio Bini, Colégio Estadual Profª Angela Sandri, CEEBJA Ayrton Sena da Silva, Colégio Estadual Profª Edimar Wright, Colégio Estadual Floripa Teixeira de Faria, Colégio Estadual Profª Jaci Real Prado de Oliveira, Colégio Estadual Jardim Apucarana, Colégio Estadual Jardim Paraíso, Colégio estadual João Paulo I, Colégio Estadual Lamenha, Colégio estadual Profª Maria Lopes de Paula, Colégio estadual Vereador Pedro Plekas, Escola Estadual Profª Rosa Frederica Johnson, Colégio Estadual Tancredo Neves, Escola Estadual Profª Terezinha Elizabete Kepp, uma vez que o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa, com Seres Humanos, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em 21/02/2022, conforme Parecer Consubstanciado de nº 5.253.052.

Estamos cientes que os participantes da pesquisa serão os professores da Educação Básica – EF e EM, pertencentes à Rede Pública de Ensino do Estado do Paraná, bem como de que o presente trabalho deverá seguir a Resolução 466/2012 (CNS) e o Decreto nº 7037, de 2009.

Da mesma forma, informamos que a pesquisadora fica ciente que ao final do trabalho deverá encaminhar, via e-mail, para o endereço: caaa.seed@escola.pr.gov.br com cópia para nreamn_saa@escola.pr.gov.br, um arquivo em PDF com os resultados do projeto, contendo todas as informações coletadas durante a pesquisa, e outro arquivo com a versão final do Plano de Ação, para que a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte disponibilize o respectivo material de pesquisa no Portal Dia a Dia Educação.

Rosi Nara Egues Tormann

Representante da CAA no NRE

Claus Giovani Andrade Marchiori

Chefia do NRE – Dec. 7801/2021

Rua Joaquim Nabuco, nº 968 – Tingui – CEP: 82.620-060 – 3251-6500 / 6579

Assinatura Avançada realizada por: Rosi Nara Tormann Lima em 23/03/2022 15:39, Claus Giovani Andrade Marchiori em 23/03/2022 16:01. Inserido ao protocolo 18.744.461-6 por: Rosi Nara Tormann Lima em: 23/03/2022 15:38. Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: <https://www.eprotocolo.pr.gov.br/splweb/validarAssinatura> com o código: 514f00036050d3bdce48399674604bb3.



ePROTOCOLO



Documento: **DECLARACAO_NRE_ESCOLAS_EDIMARA.pdf**.

Assinatura Avançada realizada por: **Rosi Nara Tormann Lima** em 23/03/2022 15:39, **Claus Giovani Andrade Marchiori** em 23/03/2022 16:01.

Inserido ao protocolo **18.744.461-6** por: **Rosi Nara Tormann Lima** em: 23/03/2022 15:38.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/splweb/validarAssinatura> com o código:
514f00036050d3bdce48399674604bb3.

APÊNDICE 5 - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA/SETOR DE SAÚDE (UFPR)



UFPR - SETOR DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PARANÁ -
SCS/UFPR

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: DIREITO À EDUCAÇÃO: INTERFACE ENTRE A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA E O COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR NO PARANÁ

Pesquisador: CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 53070221.8.0000.0102

Instituição Proponente: Programa de Pós-Graduação em Educação

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.253.052

Apresentação do Projeto:

O projeto intitulado "DIREITO À EDUCAÇÃO: INTERFACE ENTRE A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA E O COMBATE AO ABANDONO E EVASÃO ESCOLAR NO PARANÁ" foi apresentado em 28/10/2021, e apreciado em reunião do Programa de Pós Graduação em Educação em 16/09/2021.

ORIENTADORA: Baukat Silveira Moreira

PARTICIPANTE: Edimara Domingues de Oliveira

A pesquisa será realizada no período de: 24/01/2022 a 05/07/2022

HIPÓTESES: Neste trabalho, o item "hipóteses a serem testadas" não se aplica.

A pesquisa com os professores será feita nas 17 escolas estaduais localizadas no município de Almirante Tamandaré, pertencente ao Núcleo Regional de Educação Área Metropolitana Norte. As pesquisadoras apresentam o TERMO DE CONCORDÂNCIA DO NÚCLEO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DA ÁREA DE NORTE (Almirante Tamandaré) devidamente assinado pelos responsáveis.

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

UF: PR

Município: CURITIBA

CEP: 80.060-240

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

Em cada escola estadual, há um professor membro da Rede de Proteção no município, e o diretor escolar é, também, membro da Rede de Proteção. Por isso, o critério de inclusão dos participantes é ser o professor membro da Rede de Proteção em sua escola.

O Núcleo Regional de Educação da Área Metropolitana Norte estabelecerá contato com cada uma das escolas do município de Almirante Tamandaré informando a respeito do objetivo da realização da pesquisa e sobre os potenciais participantes para que a equipe de pesquisadoras, então, entre em contato com as direções das escolas que aceitarem participar da investigação.

Na sequência, a equipe se deslocará às escolas que manifestaram concordância em participar da pesquisa para apresentá-la em maiores detalhes e, se possível, obter a assinatura dos TCLE e agendar as entrevistas.

CRITÉRIOS DE EXCLUSÃO: De acordo com o recrutamento dos participantes, não há outra forma de inclusão que não pelo fato de serem parte da Rede de Proteção. A exclusão será apenas caso o professor se recuse a colaborar com a pesquisa.

CASUÍSTICA: A Rede de Proteção Social à Infância e à Adolescência é constantemente analisada em áreas de estudo e pesquisa relacionados ao campo da enfermagem, da assistência social, do direito. As diferentes abordagens sobre o trabalho em rede versa principalmente sobre a violência como elemento que viola os direitos da criança e o adolescente. No entanto, este projeto de pesquisa busca expandir a compreensão do trabalho em rede, nos municípios, como um fator que incide diretamente na contenção do abandono e evasão escolar, no Estado do Paraná, potencialmente contribuindo para melhorar os indicadores de acesso e permanência na educação básica, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei n. 13.005/2014).

Na década que antecedeu o início da vigência do PNE 2014-2024, o percentual da população entre 6 e 14 anos que frequentava a escola no Estado do Paraná permaneceu estável, variando apenas 2,6 p.p.: eram 96,2% em 2004 e 98,8% em 2013 (MEC/INEP, 2015).

Entre os adolescentes dos 15 aos 17 anos (faixa etária de referência para a frequência ao ensino médio), 79,7% frequentavam a escola em 2004 no Paraná e 83,4% em 2013. Uma variação de 3,7p.p. no período. Todavia, apenas 53,1% estavam matriculados no ensino médio em 2004 e 61,8% em 2013, o que aponta a dimensão do desafio assumido pela meta n.3 do PNE que, além de universalizar o atendimento de jovens entre 15 e 17 anos, almeja uma taxa líquida de matrículas de, no mínimo, 85% em 2024 (MEC/INEP, 2015). Esse conjunto de dados permite mensurar o tamanho do desafio imposto às escolas e, em consequência à Rede de Proteção Social, no que se

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

CEP: 80.060-240

UF: PR

Município: CURITIBA

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

refere ao trabalho de contenção do abandono e da desistência escolar, potencialmente contribuindo com a melhoria dos indicadores de acesso e permanência escolar, nos termos do PNE.

Dessa forma, é possível afirmar que há a necessidade de ampliar os estudos sobre como os mecanismos desenvolvidos pelas diferentes instâncias – estadual e municipais – que apontem para a efetivação do direito à educação e este projeto de pesquisa, por meio da escuta dos professores e professoras integrantes da Rede de Proteção em Almirante Tamandaré (PR) representa uma contribuição muito importante tanto para a promoção do direito à educação quanto ao campo das políticas educacionais.

METODOLOGIA:

A pesquisa será desenvolvida no município de Almirante Tamandaré, cidade da região metropolitana de Curitiba, no Estado do Paraná. A escolha da cidade foi feita porque é onde trabalho como professora da Rede Estadual de Ensino, o que torna facilitado o acesso ao campo de pesquisa. Existem 17 escolas estaduais no município e o universo de pesquisa será a totalidade dos estabelecimentos de ensino.

A metodologia a ser utilizada corresponde a análise da política pública educacional a partir do funcionamento no ambiente escolar, ou seja, como os atores sociais recebem os documentos oficiais correspondentes ao Programa Presente na Escola, como ressignificam e o colocam em operação. Para isso, será adotada da Teoria da Atuação (BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, 2016).

A realização de entrevistas semiestruturadas com os professores e pedagogos das escolas e diretores e diretoras escolares é uma etapa fundamental para entender como os professores e professoras fazem a política na escola, sendo eles sujeitos e objetos da política. Dessa forma, a entrevista com tais professores pode desvendar os sentidos, os significados, as interpretações sobre a implementação da política de combate à evasão e abandono escolar.

Há uma estimativa de duração de 30 a 40 minutos dedicados a cada entrevista, podendo ser feita pelo menos três entrevistas, caso haja necessidade. É importante salientar que os profissionais entrevistados terão seu anonimato garantido e, portanto, serão codificados por número, bem como as escolas em que trabalham. A assinatura do termo de livre consentimento esclarecido (TLCE) dá o direito aos entrevistados de desistirem da participação da pesquisa a qualquer momento e as informações obtidas serão retiradas imediatamente do bando de dados da pesquisa. Eles serão abordados em seu local de trabalho, nas escolas, com agendamento prévio.

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

CEP: 80.060-240

UF: PR

Município: CURITIBA

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

Os dados coletados por meio de entrevistas serão analisados com base na metodologia de análise de conteúdo conforme desenvolvida por Laurence Bardin (1971). Os dados coletados por meio do Sistema Estadual da Rede de Proteção (SERP) serão analisados de maneira quantitativa, fazendo uso de ferramentas de estatística descritiva.

A coleta dos dados e as entrevistas serão propriedade da assistente de pesquisa, Edimara Domingues de Oliveira, com o acompanhamento da pesquisadora principal.

FONTE DO MATERIAL: As fontes de pesquisa, além dos professores participantes, são o banco de dados do Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) e as atas das reuniões da Rede de Proteção do Município de Almirante Tamandaré (PR).

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO: De acordo com o recrutamento dos participantes, não há outra forma de inclusão que não pelo fato de serem parte da Rede de Proteção. A exclusão será apenas caso o professor se recuse a colaborar com a pesquisa.

NÃO HÁ PREVISÃO DE GASTOS PELOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.

Objetivo da Pesquisa:

OBJETIVO GERAL: compreender como se dá a efetividade da intervenção estatal para a promoção do direito à permanência escolar nas escolas estaduais do Paraná

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Resgatar as condições que permitiram o surgimento da estrutura estatal específica de defesa dos direitos da criança e do adolescente, em um contexto particular de construção, tanto da educação como um direito, quanto da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos. Desta forma, o Sistema de Garantias de Direitos (SGD), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), bem como a Resolução 113, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) exarada em 2006, tornaram-se mecanismos institucionais que dão as bases para a criação e funcionamento da Rede de Proteção.
2. Discutir a evasão e abandono escolar como obstáculos à efetivação do direito à permanência do

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

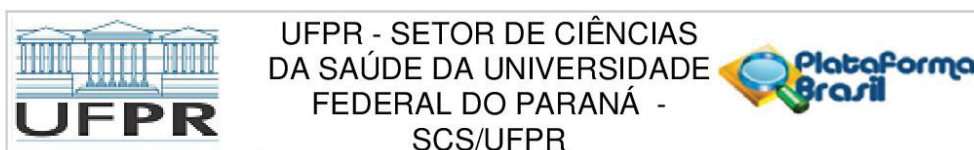
CEP: 80.060-240

UF: PR

Município: CURITIBA

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

estudante no sistema de ensino, para assim, compreender os limites e possibilidades de atuação das esferas distintas – escolas, Rede de Proteção local, Conselho Tutelar e Ministério Público – mas complementares na tentativa de reconduzir o estudante em vias de desligamento da escola, colocando assim em análise as múltiplas atribuições de cada esfera envolvida.

3. Identificar os perfis dos estudantes que são registrados como infrequentes no SERP para verificar as regularidades dos casos de infrequência, compreendendo também quais ações foram realizadas para o retorno do estudante ao sistema de ensino.

4. Analisar como o direito à permanência é compreendido e interpretado pelos estabelecimentos a partir do trabalho dos professores participantes da Rede de Proteção e dos registros contidos nas atas das reuniões da Rede. Esta análise é importante para entender o quanto a escola se torna um espaço de proteção dos direitos da criança e do adolescente a partir da implementação da política de combate o abandono e evasão escolar, ou, o quanto ela pode ser um fator de desigualdade e exclusão social.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A pesquisa com professores da rede estadual de ensino será feita mediante entrevista conduzida pela pesquisadora, com questões previamente elaboradas, com duração de 30 a 40 minutos. Para isso, a direção escolar estará previamente avisada sobre a presença da pesquisadora, que respeitará os horários impostos pela direção, bem como os espaços em que estará autorizada a circular no interior do estabelecimento.

A cada participante da pesquisa, será feita uma explicação sobre o tema abordado. Neste caso, o tema principal é a atuação do professor da rede estadual de ensino na Rede de Proteção da Infância e da Adolescência, no município de Almirante Tamandaré. A partir da ciência sobre o tema, a qualquer momento será garantido o direito do entrevistado se recusar a participar.

Se houver a concordância por parte dos professores a serem entrevistados, eles serão orientados que podem deixar de responder qualquer questão, independente do motivo por eles salientados, bem como podem desistir durante a entrevista, sem que isso represente qualquer tipo de constrangimento. As notas ou gravações feitas pela pesquisadora serão descartadas com a ciência dos participantes desistentes, para terem a certeza de que nenhuma informação dada por eles antes da desistência da entrevista seja utilizada na pesquisa.

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

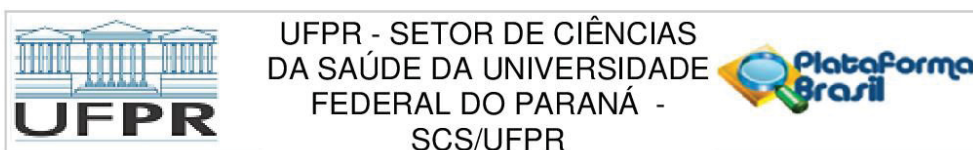
UF: PR

Município: CURITIBA

CEP: 80.060-240

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

As entrevistas serão agendadas com antecedência, com pleno respeito aos horários combinados entre o professor e a pesquisadora. Nas situações em que, por qualquer motivo, o professor não puder dedicar seu tempo à entrevista, ela será reagendada, a fim de não gerar situações desagradáveis ao entrevistado.

As informações como nome e escola serão unicamente de conhecimento da pesquisadora. Cada participante receberá um número, e a escola será identificada por letras, para que sua identidade tanto da escola quanto do professor sejam preservadas. Os participantes serão orientados sobre o sigilo sobre seu nome e local de trabalho.

Com relação ao acesso aos dados inseridos no SERP, haverá a preservação do nome dos estudantes, seu Cadastro Geral de Matrícula (CGM), bem como qualquer dado que o identifique. Os dados serão tratados a partir de procedimentos de estatística descritiva e, por isso, na divulgação dos resultados, não haverá menções a casos particulares, pois serão todos estudados estatisticamente.

A leitura da ata das reuniões da Rede de Proteção também faz parte da pesquisa. Nesta fase, dados como nome de participantes das reuniões e seus locais de trabalho não serão mencionados.

Os benefícios diretos aos participantes da pesquisa não são previsíveis, porém, a participação de cada um é importante para entender como a sua atuação contribui para a efetivação do direito à educação, na tratativa dos casos de evasão e abandono escolar, contribuindo para o aprofundamento da compreensão das políticas públicas sobre o problema social, não apenas no município onde será realizada a pesquisa, como para o conjunto da sociedade.

MEDIDAS PROTETIVAS DE RISCOS:

Considerando os seguintes riscos:

- cansaço ou aborrecimento ao responder questionários;
- desconforto, constrangimento ou alterações de comportamento durante gravações de áudio;
- desconforto; possibilidade de constrangimento ao responder o instrumento de coleta de dados; medo de não saber responder ou de ser identificado; estresse;
- cansaço ou vergonha ao responder às perguntas.

Caso o participante apresente qualquer um dos riscos, a entrevista será interrompida e será perguntado ao participante se ele está em condições de continuar a entrevista naquele mesmo dia,

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

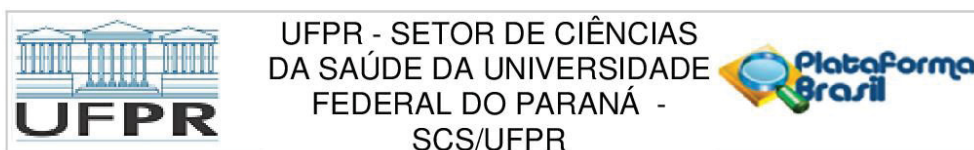
UF: PR

Município: CURITIBA

CEP: 80.060-240

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

se pretende agendar para um momento futuro ou se ele pretende desistir de participar, cabendo à colaboradora respeitar a decisão do participante.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Corrigir o parágrafo 3, item 18 DA NOVA REDAÇÃO DO PROJETO.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos utilizados estão de acordo com o conteúdo da pesquisa proposta.

Recomendações:

Não há, uma vez que o TCLE foi devidamente corrigido.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

De acordo com os novos documentos PROJETO DE PESQUISA E TCLE foram corrigidos e estão de acordo com as normas deste CEP e CONEP, SOMOS DE PARECER FAVORÁVEL À REALIZAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA APRESENTADO PELAS PESQUISADORAS.

Favor inserir em seu TCLE e TALEo número do CAAE e o número deste Parecer de aprovação, para que possa aplicar aos participantes de sua pesquisa, conforme decisão da Coordenação do CEP/SD de 13 de julho de 2020.

Envio de relatórios parciais a cada seis meses. Modelo e manual de submissão disponíveis na aba Emendas e Relatórios, sub-aba Relatórios do página do CEP. www.cometica.ufpr.br

Considerações Finais a critério do CEP:

De acordo com os novos documentos PROJETO DE PESQUISA E TCLE foram corrigidos e estão de acordo com as normas deste CEP e CONEP, SOMOS DE PARECER FAVORÁVEL À REALIZAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA APRESENTADO PELAS PESQUISADORAS.

01 - Solicitamos que sejam apresentados a este CEP, relatórios semestrais(a cada seis meses de seu parecer de aprovado) e final, sobre o andamento da pesquisa, bem como informações relativas às modificações do protocolo, cancelamento, encerramento e destino dos conhecimentos obtidos, através da Plataforma Brasil - no modo: NOTIFICAÇÃO. Demais alterações e prorrogação de prazo devem ser enviadas no modo EMENDA. Lembrando que o cronograma de execução da pesquisa deve ser atualizado no sistema Plataforma Brasil antes de enviar solicitação de prorrogação de prazo.

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

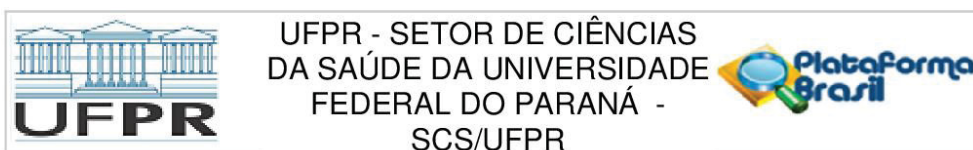
UF: PR

Município: CURITIBA

CEP: 80.060-240

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

Emenda – ver modelo de carta em nossa página: www.cometica.ufpr.br (obrigatório envio).

02 - Importante:(Caso se aplique): Pendências de Coparticipante devem ser respondidas pelo acesso do Pesquisador principal.

Para projetos com coparticipante que também solicitam relatórios semestrais, estes relatórios devem ser enviados por Notificação, pelo login e senha do pesquisador principal no CAAE correspondente a este coparticipante, após o envio do relatório à instituição proponente.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1850729.pdf	19/12/2021 09:02:39		Aceito
Outros	TERMO_DE_SOLICITACAO_DE_USO_DE_SOM_E_VOZ_PARA_PESQUISA.docx	19/12/2021 09:00:21	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Outros	CORRECOES_PARECER_CONSUBSTANCIADO_CEP_ALTERACOES.docx	19/12/2021 08:40:43	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PB_CORRIGIDO.docx	19/12/2021 00:08:59	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_CONSENTIMENTO_LIVRE_E_ESCLARECIDO_CORRIGIDO.docx	19/12/2021 00:08:20	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Outros	CHECK_LIST_DOCUMENTAL.pdf	04/11/2021 11:51:28	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Folha de Rosto	FOLHA_DE_ROSTO_ASSINADA.pdf	04/11/2021 11:45:50	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

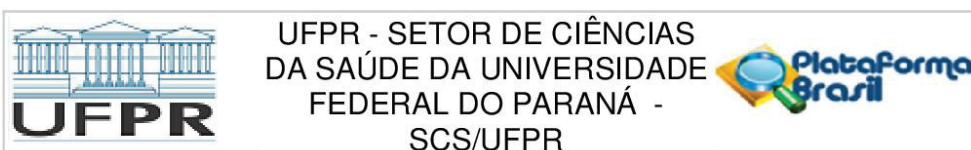
UF: PR

Município: CURITIBA

CEP: 80.060-240

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br



Continuação do Parecer: 5.253.052

Outros	TERMO_CONCORDANCIA_ENTIDADE_COPARTICIPANTE.pdf	04/11/2021 11:19:03	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Outros	ANALISE_DO_MERITO_CIENTIFICO_A_SER_CERTIFICADA_PEL_PESQUISADOR_PRINCIPAL.pdf	04/11/2021 11:18:13	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Outros	EXTRATO_ATA_CEP.pdf	04/11/2021 11:15:50	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PESQUISA_PB.docx	04/11/2021 11:14:41	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_CONSENTIMENTO_LIVRE_E_ESCLARECIDO.docx	04/11/2021 11:11:33	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito
Outros	CARTA_DE_ENCAMINHAMENTO_DO_PESQUISADOR_AO_CEP.pdf	04/11/2021 11:09:38	CLAUDIA REGINA BAUKAT SILVEIRA MOREIRA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CURITIBA, 21 de Fevereiro de 2022

Assinado por:
IDA CRISTINA GUBERT
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Padre Camargo, 285 - 1º andar

Bairro: Alto da Glória

CEP: 80.060-240

UF: PR

Município: CURITIBA

Telefone: (41)3360-7259

E-mail: cometica.saude@ufpr.br

**ANEXO 1 – TRANSCRIÇÃO DA FALA DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA
EDUCAÇÃO, RENATO FEDER, NO EVENTO DE APRESENTAÇÃO DO
PROGRAMA PRESENTE NA ESCOLA (27/05/2019)²⁹**

Temos muitas coisas importantes para este dia, que é um marco na história da educação. A gente começa com um quadro muito, muito triste, um quadro preocupante, que é este aqui que eu mostro pra vocês agora. Mais de 80 mil crianças abandonaram a escola só no ano passado. É muito grave e uma gestão...vocês lembram das metas que a gente passou nos encontros? Todo mundo lembra? A segunda meta era fazer a nossa rede voltar a crescer e aqui tá o caminho. Não deixar essas 80 mil crianças saírem da nossa rede. Não tem como falar que somos uma secretaria sem atacar fortemente a frequência e o abandono. Esse é um dos nossos focos, principais atuações, a gente precisa fazer uma série de atividades para o aluno não abandonar a escola (...) O aluno falta um pouco depois falta mais um pouco e quando vamos ver ele vai embora, então se a gente quer diminuir o abandono, a gente não pode deixar o aluno faltar, se ele não falta ou falta pouco, ele não vai abandonar. Não vamos deixar o aluno faltar a escola. Se eu perguntar quais os motivos são muitos motivos, certo? E aí a gente tava pensando como atuar nesses motivos. Dai a gente fez uma divisão em duas grandes causas, principalmente um grupo de causas fora da escola que não tem muita relação com a gestão da escola. A escola pode ser a melhor do mundo, ter toda a estrutura, tudo de bom, bons professores, ambiente acolhedor, mas aquele aluno vai acabar faltando. Então, aqui nesse grupo 'violência, uma família itinerante, algum problema com drogas, tráfico, doença, criança ficou doente ou teve uma epidemia na região, dificuldade de deslocamento, cultura da família que não valoriza a educação 'não filho, hoje você não vai pra escola porque preciso da sua ajuda aqui no trabalho', são coisas difíceis de um diretor atuar, são questões extraescola. O segundo grupo são questões intraescola, que aí por que o aluno evade, ele sofre bullying na escola, ele é ameaçado na escola, ele não gosta da escola, o que ele aprende não diz nada para ele ou diz pouco para ele, ou se ele falta, ele não perdeu nada, faltou porque quis brincar e foi lá no dia seguinte e 'não perdi nada! não é tão importante assim a

²⁹ Seminário Presente na Escola. Canal do Professor, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qY7uktVMHpw>. Acesso em: 25/10/2022.

minha presença', ou ele não é querido. A atuação é muito diferente nos dois grupos, a gente vai, a secretaria junto com vocês, junto com o ministério público, junto com outros órgãos, a gente vai atacar esses dois problemas. Então, quais são as estratégias de combate ao abandono, o que a gente vai fazer para combater o abandono. Toda parte extraescolar a gente vai agora, com a tecnologia, a gente tem acesso à informação muito mais rápido. Antes, quanto tempo demorava pra gente ter a chamada do aluno? Um bimestre, um trimestre. Antigamente demorava muito, quando a gente tinha a informação aquele aluno já foi, agora o percentual do lançamento online tá aumentando muito, então cabe à secretaria ter essas informações, gerenciá-las e dividi-las com as redes certas, com a rede de proteção. (Mostrando a apresentação visual) Tá aqui o Ministério Público, tá aqui o Conselho Tutelar, tá aqui o BPEC³⁰, tá aqui também até a Secretaria de Justiça, com o Programa Criança Segura. Então, tem muita coisa pra gente fazer em regiões ou em famílias que estão mais vulneráveis, que não depende tanto da atuação da escola. É muito difícil uma família que quer viajar ou que a família não tem a cultura de falar pra criança pra escola, a escola precisa entregar essa informação muito mais rápido (...) se a gente tem a informação mais rápido, a gente como agir mais rápido em cima dessa situação. E da parte da escola, a partir de hoje, todos os diretores que estão aqui presentes, mais os dois mil que não estão aqui, vão receber este relatório que estou mostrando na tela, depois nós vamos nos aprofundar nesse relatório. Tá com cara de complicado, ou tá com cara de simples? Ele é bem simples, basicamente ele mostra como tá a frequência da escola, todo dia, no dia anterior, como que tá no mês, no mês atual e no dia de ontem e mais legal, por turma. Aqui no médio regular noturno, o primeiro ano do médio tá com 93% de frequência, o terceiro tá com 91% de presença e o segundo tá com 60% de frequência. Isso não é uma informação útil para o diretor da escola? Eu tenho um problema específico no segundo ano. Antes eu levava um trimestre pra ver. E não tem nada a ver com a família, por que a vulnerabilidade escolheu o segundo ano? É alguma questão intraescolar do segundo ano. Então, isso é muito bom para vocês poderem atuar em cima. Todo dia vocês vão receber o nome dos alunos que mais faltaram nos últimos cinco dias, para poder conversar, chamar a família se quiserem. Então, essa gestão, esse relatório vai servir para secretaria ajudar em questões extraescolares, mais

³⁰ Batalhão da Polícia Escolar Comunitária

críticas e mais vulneráveis. E vocês, diretores e núcleos vão poder atuar nas questões internas, o que tá acontecendo com a série, com os alunos. Então, todo dia você vai abrir o e-mail e vai estar lá como foi a frequência do dia anterior. É uma ferramenta, como a Prova Paraná é uma ferramenta que a gente queria passar para vocês, o Presente na Escola também é uma ferramenta que a gente queria passar para vocês. Essa ferramenta, ela tem base na tecnologia, então a gente tem algumas novidades que a gente quer passar pra vocês. A ferramenta Escola Paraná tem dentro dele a versão mais moderna do RCO. Quantos professores usam o RCO, hoje, no Paraná? Mais de 80% dos professores...as notícias boas são incríveis! A gente abriu o ano com menos de 50% de professores usando o RCO, a gente foi estimulando, falando com os núcleos e estamos com 80% dos professores usando o RCO. Estamos falando de uma rede de 60.000 em sala de aula. Mas, o ideal seria usar a versão mais nova, que funciona offline. A gente pede pra baixar a versão mais nova que é melhor e não precisa de internet. Quantos pais baixaram o Escola Paraná até sexta-feira passada. A gente tem 335.000 downloads ativos do Escola Paraná, é um número alto, é? Mas ainda é muito aquém. Então, vale a pena falar para os pais da sua comunidade escolar baixar o aplicativo que a gente tem que chegar em mais de um milhão de aplicativos baixados. O pai pode ver as notas e se o filho dele faltou à escola. [o secretário apresenta os temas a serem discutidos durante o dia, além das ações]. Quais os principais motivos intraescolares que levam o aluno a faltar ou abandonar? O aluno deixa de ver valor na escola, o aluno pensa 'putz, eu tô muito desconectado dessa escola, eu não gosto daqui. Esta escola não está me ajudando', é um motivo. O conhecimento que eu adquiro perde valor, ou está desconectado do aluno, ou tá aquém do que ele gostaria. Ou ele sofre na escola, o ambiente é ruim, é um ambiente que ele se sente ameaçado, que tipos de ações a gente tem que fazer para melhorar o acolhimento daquele aluno na escola, isso também a gente vai falar muito. O aluno sente que não perde muito quando falta, 'faltei e não perdi nada, não perdi conteúdo, conhecimento, então, pra que que eu vou?' são algumas hipóteses para a gente trabalhar no dia de hoje. Estão animados? Vamos zerar estes números? Zerar tá difícil né? Mas vamos diminuir bem este número? A última coisa que quero falar é o seguinte: eu já estive sentado aí, quantos secretários vocês já não viram no palco falar alguma coisa. Vem, fala bonito, lança um programa e daí tem um coffee break, a gente fica animado, e depois todo mundo esquece. Esse a gente tá se propondo a fazer

poucas coisas, mas de real impacto, e não vamos ficar mudando nem inventando um monte de programas. Este é um dos pilares da secretaria, o Presente na Escola. Quando você recebe todo dia informações da sua escola, e se você atuar nisso, você vira a sua escola, esse é um pilar, que veio pra ficar e tenho certeza que vai ajudar muito vocês.