



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Antonia Demetrio

Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao
Ministério Público de Santa Catarina

Florianópolis

2021

Antonia Demetrio

Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao
Ministério Público de Santa Catarina

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Serviço Social da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título de mestre em Serviço
Social
Orientadora: Profa. Dra. Carla Rosane Bressan

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Demetrio, Antonia
Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação : uma
reflexão a partir das denúncias ao Ministério Público de
Santa Catarina / Antonia Demetrio ; orientadora, Carla
Rosane Bressan, 2021.
139 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Serviço Social, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Criança e Adolescente. Educação.
Política Social. Ministério público.. I. Bressan, Carla
Rosane. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Antonia Demetrio

Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao
Ministério Público de Santa Catarina

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a, Dr.^aKeli Regina Dal Prá

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a, Dr.^aDanielle Maria Espezim dos Santos

Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof.^a, Dr.^aMichelly Laurita Wiese

Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Serviço Social obtido pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

Prof.^a, Dr.^aTânia Regina Krüger

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof.^a, Dr.^a Carla Rosane Bressan

Orientadora

Florianópolis 2021

AGRADECIMENTOS

Por compreender que sou resultado das relações que estabeleço, percebo que carrego um pouco de cada pessoa com quem convivo e por esta razão carrego uma enorme gratidão e gostaria de registrar meus agradecimentos a algumas pessoas.

Minha gratidão à minha família! Que apesar da distância física possamos continuar unidos, amorosos e cuidando uns com os outros.

Gratidão à Tereza Cristina, amiga do peito que a vida me deu de presente, pelos momentos de estudos juntas e por toda a força e incentivo em todos os momentos.

Minha gratidão especial à Prof.^a Dr.^a Carla Rosane Bressan, pelo estímulo e força especialmente em tempos tão difíceis como o período de distanciamento social provocado pela pandemia de covid19, e por ter assumido o desafio de pensar estes tempos difíceis para toda a humanidade, especialmente para as crianças e adolescentes.

Às professoras e aos colegas do Núcleo de Estudos Criança, Adolescente e Família; ao Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social, por permitirem fazer parte da pesquisa internúcleos, pelo aprofundamento teórico que esta experiência proporcionou e pelos laços de amizade que se estreitaram nesta caminhada.

Às integrantes titulares e suplente da banca de qualificação e, agora, da banca examinadora, por terem aceitado o convite de participar do processo avaliativo da presente dissertação. A todas, minha gratidão!

Minha gratidão aos servidores da secretaria do PPGSS, Gabriela e Salézio sempre alegres, solícitos e dispostos a resolver as questões dos discentes.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), pela concessão de bolsa de estudos de mestrado.

RESUMO

A presente dissertação trata do processo de judicialização da política de educação relacionada aos direitos das Crianças e dos Adolescentes a partir das denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina. O objetivo geral do estudo é analisar as violações no campo dos direitos sociais básicos de educação relativos à criança e ao adolescente, a partir dos extratos de publicações do Ministério Público de Santa Catarina no período de 2014 a 2019. Pesquisa de abordagem qualitativa que privilegia análises dos micro processos objetivando entendê-los na sua relação com o contexto mais amplo apreendendo os sujeitos como ser social e histórico. Em termos metodológicos utilizou-se como técnica de coleta de dados a pesquisa documental, que trabalhou prioritariamente com fontes primárias e disponível online, neste caso as publicações do Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). Os dados gerais foram compilados em planilha de Excel e no tratamento dos dados, foi utilizado o *software* de análise qualitativa *WebQDA* e os fundamentos da técnica de análise de conteúdo. O processo de pesquisa permitiu verificar como as políticas sociais ofertadas pelo Estado constituem-se num recurso indispensável no atendimento da Proteção Integral da Criança e do Adolescente. No caso da política de educação observou-se como diferentes formas de “desproteção” interferem no acesso e na permanência das pessoas entre 0 e 18 anos no sistema de ensino público. Em síntese geral, é possível afirmar que os dados indicam a omissão do Estado na política pública de educação em favor de outras agendas, razão pela qual, muitas famílias têm utilizado do sistema de justiça como estratégia de acesso a serviços essenciais como educação, requisitando inclusive questões básicas de infraestrutura para a garantia de acesso e de permanência escolar. Aponta-se a importância do trabalho em rede, para o atendimento de atenção aos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente que no caso da educação é essencial visto que muitas violações que ocorrem são externas à escola, mas que tem rebatimentos diretos no acesso, na permanência e na qualidade do ensino, que ainda não atingiu a real democratização revelando um descompasso entre a legislação vigente e sua concretização. Indica-se ainda a importância da intervenção do Assistente Social nas escolas na complementação dos saberes como estratégia para se construir abordagens e respostas referentes às demandas das crianças e adolescentes.

Palavras chaves: Criança e Adolescente. Educação. Política Social. Judicialização. Ministério Público.

ABSTRACT

This dissertation deals with the process of judicialization of education policy related to the rights of Children and Adolescents based on complaints to the Public Ministry of Santa Catarina. The general objective of the study is to analyze violations in the field of basic social rights in education related to children and adolescents, based on extracts from publications by the Public Ministry of Santa Catarina from 2014 to 2019. Qualitative approach research that privileges analysis of micro processes aiming to understand them in their relationship with the broader context, apprehending subjects as social and historical beings. In methodological terms, documentary research was used as a data collection technique, which worked primarily with primary sources and available online, in this case the publications of the Electronic Official Gazette of the Public Ministry of Santa Catarina (MPSC). The general data were compiled in an Excel spreadsheet and in the treatment of the data, the qualitative analysis software WebQDA and the fundamentals of the content analysis technique were used. The research process made it possible to verify how the social policies offered by the State constitute an indispensable resource in meeting the Integral Protection of Children and Adolescents. In the case of education policy, it was observed how different forms of “lack of protection” interfere in the access and permanence of people between 0 and 18 years of age in the public education system. In general summary, it is possible to state that the data indicate the State's omission in education public policy in favor of other agendas, which is why many families have used the justice system as a strategy for accessing essential services such as education, including requesting basic infrastructure issues to guarantee access and permanence in school. The importance of working in a network is pointed out, in order to pay attention to the Human Rights of Children and Adolescents, which in the case of education is essential since many violations that occur are outside the school, but which have direct impacts on access, on permanence and quality of education, which has not yet reached real democratization, revealing a mismatch between current legislation and its implementation. It also indicates the importance of the intervention of the Social Worker in schools in complementing knowledge as a strategy to build approaches and responses regarding the demands of children and adolescents.

Keywords: Child and Adolescent. Education. Social Policy. Judicialization. Public ministry.

ABSTRACTO

Esta disertación aborda el proceso de judicialización de la política educativa relacionada con los derechos de la niñez y la adolescencia a partir de denuncias ante el Ministerio Público de Santa Catarina. El objetivo general del estudio es analizar las violaciones en el campo de los derechos sociales básicos en la educación relacionados con la niñez y la adolescencia, a partir de extractos de publicaciones del Ministerio Público de Santa Catarina de 2014 a 2019. Investigación de enfoque cualitativo que privilegia el análisis de micro procesos con el objetivo de comprenderlos en su relación con el contexto más amplio, aprehendiendo a los sujetos como seres sociales e históricos. En términos metodológicos, se utilizó la investigación documental como técnica de recolección de datos, la cual trabajó principalmente con fuentes primarias y disponibles en línea, en este caso las publicaciones del Boletín Electrónico Oficial del Ministerio Público de Santa Catarina (MPSC). Los datos generales se recopilaron en una hoja de cálculo de Excel y en el tratamiento de los datos se utilizó el software de análisis cualitativo WebQDA y los fundamentos de la técnica de análisis de contenido. El proceso de investigación permitió constatar cómo las políticas sociales que ofrece el Estado constituyen un recurso indispensable para el cumplimiento de la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. En el caso de la política educativa, se observó cómo diferentes formas de “desprotección” interfieren en el acceso y permanencia de las personas entre 0 y 18 años en el sistema educativo público. En resumen general, es posible afirmar que los datos indican la omisión del Estado en la política pública educativa a favor de otras agendas, razón por la cual muchas familias han utilizado el sistema de justicia como estrategia para acceder a servicios esenciales como la educación, incluso solicitando servicios básicos. cuestiones de infraestructura para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela. Se señala la importancia de trabajar en red, para dar atención a los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia, que en el caso de la educación es fundamental ya que muchas de las violaciones que ocurren son fuera de la escuela, pero que tienen impactos directos en el acceso. , sobre permanencia y calidad de la educación, que aún no ha alcanzado una verdadera democratización, revelando un desajuste entre la legislación vigente y su implementación. También indica la importancia de la intervención de la Trabajadora Social en las escuelas en la complementación de conocimientos como estrategia para construir enfoques y respuestas frente a las demandas de la niñez y la adolescencia.

Palabras clave: Niño y Adolescente. Educación. Política social. Judicialización. Ministerio Público.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Transporte Escolar	88
Gráfico 3 - Preservação/manutenção na escola	92
Gráfico 4 - Situações vinculadas à organização didático-pedagógica	94
Gráfico 5 - Situações envolvendo diretamente o professor	95
Gráfico 6 –Situações de violências “externas” à escola.....	100
Gráfico 7 - Situações administrativas da organização do sistema de ensino	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Síntese geral dos dados por ano de análise – 2014-2019	28
Quadro 2 - Síntese da codificação	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Matrículas rede de ensino público 2019 – 2021 Santa Catarina.....	71
Tabela 2 - Denúncia por falta de vagas na escola- 2014-2019	80
Tabela 3 – Denúncia por falta de estrutura na escola- 2014-2019	83
Tabela 4 Merenda escolar	90
Tabela 5– Situações de violências “externas” à escola	99
Tabela 6 – Serviços e insumos da área da saúde	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas
CONANDA Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente
CRFB Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CT Conselho Tutelar
ECA Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDBEN Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MPSC Ministério Público de Santa Catarina
NECAD Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família
NISFAPS Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social
ONGs Organizações Não Governamentais
SC Santa Catarina
SEDH Secretaria Especial de Direitos Humanos
SGDA Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SNCDPA Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS Sistema Único da Assistência Social
SUS Sistema Único de Saúde
UFSC Universidade Federal de Santa Catarina
UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	OBJETIVOS	24
1.1.1	Objetivo Geral.....	24
1.1.2	Objetivos Específicos.....	24
1.1.3	Percurso Metodológico	24
2	ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CONTRARREFORMA BRASILEIRA	30
2.1	CONSIDERAÇÃO ACERCA DA CONSTITUIÇÃO E DO PAPEL ASSUMIDO PELO ESTADO MODERNO	30
2.1.1	Política social, contrarreforma brasileira e seu reatamento na política educacional.....	39
2.1.2	Política educacional brasileira a partir da Constituição da república Federativa do Brasil.....	46
3	A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E O PAPEL DO ESTADO	55
3.1	CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE PROMOVIDA PELO ESTADO BRASILEIRO DO INÍCIO DO SÉCULO PASSADO ATÉ A DÉCADA DE NOVENTA.....	56
3.1.1	Proteção Integral e o Sistema de Garantia de Direitos.....	61
3.1.2	O binômio proteção e “desproteção” e o papel do Estado – refletidos nos índices educacionais de Santa Catarina.....	70
4	O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO	74
4.1	QUANTO AOS PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO DOS DADOS	74
4.2	DIMENSÕES DA DESPROTEÇÃO REVELADAS PELOS DADOS	78
4.2.1	Eixo 01 - Quanto ao acesso ao sistema de ensino	79
4.2.2	Eixo 02 - Quanto à permanência no sistema de ensino.....	85
	<i>Condições estruturantes (internas e externa) da escola.....</i>	<i>86</i>
	<i>Condições didático-pedagógicas:.....</i>	<i>93</i>

<i>Violências “externas” à escola e sua relação com esse espaço</i>	98
4.2.3 Eixo 03 – Interfaces entre políticas e atores do SGD	104
<i>4.2.3.1 Interfaces da política de Saúde e de educação</i>	<i>107</i>
<i>4.2.3.2 Conselho Tutelar</i>	<i>109</i>
4.2.4 Eixo 04 – Questões administrativas no âmbito da organização do sistema de ensino	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	122
APÊNDICE A – Recorte de estratos usado na coleta de dados	134
APÊNDICE B – Planilha padrão de coleta de dados	135
APÊNDICE C – Síntese geral dos dados coletados(dados brutos)	136
ANEXO A – Árvore de Códigos	137
ANEXO B – Relatório Geral de Registro	138

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as lutas da sociedade civil frente às ambiguidades das relações sociais estabelecidas pelo sistema capitalista ganharam maior força com o processo de redemocratização do país, proporcionando maior visibilidade às grandes demandas sociais, por vezes transformadas em políticas públicas. As pautas de reivindicações construídas pelos movimentos sociais, associações e entidades de classe incluíram direitos civis, políticos e sociais como medidas que possibilitaram melhorias nas condições de vida da população, tais como os salários, a educação, a saúde e a assistência social. Esta agenda construída pelos atores sociais, em grande parte, foi incorporada na elaboração da Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 1988.

Na continuidade desse processo, a primeira metade dos anos 1990 foi marcada com a promulgação de importantes leis, como a aprovação da Lei Orgânica de Saúde (Leis nº 8.080 e 8.142, ambas de 1990), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), da Lei de Diretrizes e Bases Curriculares (Lei nº 9.394/1996).

Decorrente disso, criou-se um aparato legal subsidiador do desenvolvimento social pautado na inclusão e com a perspectiva de romper com heranças clientelistas e assistencialistas adotadas pelo Estado brasileiro ao longo da história, na tentativa de sedimentar o novo papel do Estado. Este, segundo Couto (2010), como “provedor e garantidor” de políticas de proteção social. O Estado poderia ser um agente ativo do desenvolvimento social, como uma instância promotora de políticas públicas de abrangência universal na perspectiva de responder aos direitos sociais. Nesta perspectiva, a partir dos princípios e definições da Constituição Federal Brasileira (1988) foi delimitado o desenho de um sistema de proteção social numa lógica de universalidade em áreas significativas, a exemplo da área relativa à criança e ao adolescente. A área da proteção da criança e do adolescente seguiu na perspectiva da construção de um “Sistema de Garantia de Direitos”, reforçando o papel das políticas de Estado e suas ações na defesa e proteção deste segmento. O Sistema de Garantia de Direitos trata da responsabilização compartilhada, formado pelo trabalho em rede entre diversos integrantes: família, diversos segmentos da sociedade e suas entidades representativas e de órgãos e agentes públicos corresponsáveis, tendo em vista assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, seus direitos

fundamentais, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (DIGIÁCOMO s/a).

Apesar dos reconhecimentos registrados na Constituição Federal de 1988 e das ações deles decorrentes, o Brasil continua um país de elevado índice de desigualdade social, que pode ser confirmada por meio dos dados estatísticos de pesquisas e estudos divulgados, incluindo as informações contidas nos indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2010). Na realidade catarinense, os dados divulgados pelo documento “Diagnóstico da Realidade Social da Criança e do Adolescente do Estado de Santa Catarina”, elaborado pelo Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA) (2018), o estado tem um percentual de domicílios com rendimento *per capitate* até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo por associação, com desigualdade de 12,5¹. A desigualdade social está diretamente associada com a relação de poder e interesse da agenda política, que opta por privilegiar as pautas dos grandes setores econômicos em detrimento da área social.

Segundo Lênin (2012) este contexto é resultado do atual estágio do capitalismo, que tem suas bases na centralização e na acumulação, desenvolvendo um quadro de elevada desigualdade social, onde quem detém o capital é quem tem as melhores condições de moradia, acesso aos recursos de saúde e educação. Por outro lado, como engrenagens deste sistema perverso estão os trabalhadores que não detêm nem a renda, nem o capital. Em um contexto de desigualdade social, produzida primordialmente pela diferenciação econômica, segundo Iamamoto (2015, p. 142) “é tributário desta lógica o caráter volátil do crescimento que redundará em maior concentração de renda e aumento da pobreza, gerando um verdadeiro ‘apartheid social’”. Para a referida autora, essa lógica vem produzindo em países como o Brasil proporções de um verdadeiro “desastre social” que incide nas condições de vida da população.

Dessa forma, este quadro de desigualdade nega o acesso a políticas fundamentais como saúde, educação, profissionalização, etc., impedindo o desenvolvimento físico, psíquico e social de crianças e adolescentes.

Tomando como referência as questões anteriormente indicadas, é importante perceber que a apreensão da particularidade do desenvolvimento social brasileiro é determinante para a compreensão da má distribuição de renda e ausência de um padrão de proteção social que beneficie de forma universal a população. Para Gorender (2016), as raízes sociais brasileiras oriundas da colonização e escravização colocaram o país num quadro social

¹ É a diferença entre o maior e o menor valor para este indicador entre as associações.

deplorável e autoritário que impôs a marginalização e a exclusão da maior parcela dos brasileiros, os quais nunca foram respeitados nem reconhecidos como cidadãos. As forças engendradas nas relações sociais, econômicas e políticas definiram um Estado com caráter burocrático, autoritário e clientelista dominado pelas práticas políticas das camadas dirigentes e absorvidas pelos grupos sociais dominados. Nesta mesma direção, os longos períodos sob regime ditatorial deram continuidade, aprofundando estas características, e nem mesmo o processo democrático deu conta de romper com estas heranças. Uma breve ilustração disto são as reflexões de Werneck (1999), que apontam que em 1985 a morte de Tancredo Neves Lançou o vice José Sarney a presidente do país, o qual teve apoio militar, de modo que, embora o regime ditatorial tivesse findado, os militares continuaram de certa forma a ditar a direção do país, pois sempre tiveram forte influência no Executivo e na segurança pública, ancorados, desta forma, por um forte aparato estatal e jurídico que legitima a continuidade das raízes de dominação e exploração da população. Cenário que estamos vendo se repetir a partir da recente eleição para a Presidência da República ocorrida em 2018, que elegeu o Capitão Reformado Jair Messias Bolsonaro, representante da extrema direita e declaradamente defensor da ditadura militar. Atualmente, além do capitão reformado que ocupa o cargo da presidência do país, o Vice-Presidente General Hamilton Mourão, também do exército, de forma que, imediatamente após a posse presidencial, foram nomeadas cerca de cem pessoas com origem nas forças armadas para diferentes postos e ministérios a ocuparem posições estratégicas, repetindo a mesma situação já vivenciada pelo Brasil em outros momentos históricos.

Dessa forma, o aprofundamento da desigualdade e da pobreza vinculadas ao controle exercido pelas esferas dominantes não é mero acidente, cumpre funções específicas as quais atingem a organização coletiva, enfraquecendo as possibilidades da crítica e do questionamento. Para Werneck (1999) este fenômeno encontra explicações decorrentes das especificidades da formação cultural, econômica, política e social da sociedade brasileira. As “décadas de autoritarismo desorganizaram a vida social, desestimularam a participação social, valorizando o individualismo selvagem, refratário à cidadania e a ideia de bem-comum” (p.150).

Nesse sentido, a luta pela afirmação e reconhecimento de direitos permeia a história da população brasileira, onde “homens e mulheres ficaram à mercê do favor pessoal, sujeitos a dependência patrimonial e às políticas de clientela”(WERNECK 1999, p.150). Estes elementos enraizados na formação social brasileira incidiram significativamente na

formatação das políticas sociais e ainda hoje apresentam resquícios de clientelismo e assistencialismo, desvinculadas da concepção de direito, fruto de conquistas das lutas da classe trabalhadora.

Este contexto evidencia o descompasso entre direitos legalmente assegurados nas décadas de 80 e 90 e os limites da concretização do direito. Essa lógica pode ser reconhecida a partir das reflexões indicadas por diferentes autores, dentre estes, temos Behring e Boschetti (2011), que indicam que os anos 1970 e 1980 foram marcados por forte crise econômica que serviu de base para o movimento de reatualização do liberalismo, que se aprofundou significativamente a partir dos anos 1990 em todo o mundo. Muito embora a década de 1980 represente um divisor de águas na história brasileira, com importantes conquistas formais, a década subsequente avançou, segundo Behring e Boschetti (2011, p. 10), “dando novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado”. Decorrentes desse processo, as políticas sociais têm sido submetidas a amplas reformas, mediante medidas e propostas que implicam na redução e perda de direitos já reconhecidos. Dessa forma, o processo de reestruturação produtiva implantado especialmente a partir dos anos 1990, desde o ajuste liberal, em contextos como, no caso brasileiro, implicou na desregulamentação dos direitos sociais, trabalhistas, corte de gastos no campo das políticas públicas, remetendo, assim, a satisfação de necessidades sociais à responsabilidade e ao mérito individual. Conforme Couto (2010), o impacto do implante do receituário liberal implicou em políticas com caráter emergencial, focalista e assistencialista, retomando o caráter meritocrático, da concessão e da dádiva, contrários às concepções de direito. Neste sentido, o quadro de reestruturação produtiva produziu uma série de desmontes das parcas conquistas sociais tanto na área trabalhista, quanto das políticas sociais, influenciando significativamente nas condições concretas do cotidiano da classe trabalhadora.

De acordo com Pereira (2016) esta lógica capitalista calcada na austeridade social, na precarização dos salários e flexibilização das leis justifica as políticas neoliberais de proteção social, marcadas por políticas residuais e seletivas. Para a autora, embora as medidas de proteção social antecedam o capitalismo e tenham sido ampliadas nas últimas décadas, as desenvolvidas nesse modo de produção são permeadas pela regulação, dentro da lógica de dominação, numa relação contraditória entre capital, trabalho, Estado e sociedade. Isto significa que a proteção social no capitalismo não está inteiramente comprometida com as necessidades sociais e, para além de permitir o acesso a bens e serviços, contribui

estrategicamente para a manutenção e continuidade deste sistema, ofertando serviços de forma restrita, focando tão somente a manutenção da força produtiva. Segundo a referida autora, tal lógica permite políticas residuais num “padrão de proteção social mínimo, focalizado nos extremamente pobres, deslocada do status de direito e que se constrói e desenvolve em relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa” (p. 91). Assim, esses *locus* de “reprodução das ideologias burguesas acabam por destruir qualquer possibilidade de satisfação das necessidades humanas como questão de direito socialmente legitimado” (p. 91).

É exatamente esse movimento que pode ser observado no contexto brasileiro nas últimas duas décadas, onde os governos realizam diversas contrarreformas com o objetivo de cortar gastos sociais, utilizando os recursos prioritariamente em agendas que favorecem o grande capital. Em suma, o capital tem avançado sobre o fundo público e direcionado os recursos para o pagamento da dívida pública e financiamento do grande capital. Sendo assim, o enxugamento dos recursos destinados para as políticas e serviços públicos colabora para a precarização e ineficiência destes, expandindo as condições para ações no campo da filantropia ou então para o clássico movimento de privatização das esferas estatais (nas mais diferentes áreas), avançando especialmente sobre os setores dos serviços e das políticas públicas, incluindo, sobretudo, as áreas da educação e da saúde.

A exemplo desse processo, de um lado temos crianças e adolescentes que, embora tenham seus direitos reconhecidos e reafirmados, atualmente continuam a ter seus direitos não concretizados, constituindo o reflexo das expropriações, das assimetrias e das contradições das relações sociais e econômicas vigentes, comandadas pelas regras de acumulação, expressas na retração do orçamento destinado à área social. Perspectiva esta que desconsidera os preceitos da Proteção Integral, então previstos nas mais diferentes regulamentações vigentes, em que se reafirma que a criança e o adolescente constituem-se “sujeitos de direitos” e são incapazes de se defender, especialmente por se encontrarem em fase peculiar de desenvolvimento, sendo então de absoluta responsabilidade do público adulto.

Esses fatos denunciam a necessidade de discutir a realidade da infância, da adolescência e das políticas sociais que se mostram tensas no atual cenário brasileiro, com significativo aumento do fenômeno de judicialização, como meio encontrado pela população para acessar determinados bens e serviços. De acordo com Werneck (1999) existe uma crescente demanda para o setor judiciário de questões vinculadas à garantia de direitos tanto sociais como civis. Este fenômeno tem-se destacado especialmente a partir da década de

1990, período que se consagrou com a afirmação/reconhecimento dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez se teve direitos como saúde, assistência social, educação e proteção estabelecida à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência assegurados legalmente.

Em virtude deste contexto contraditório de direitos legalmente constituídos e insuficiência do poder público para atender às demandas da população, é crescente o movimento de construção de outras alternativas na busca do acesso aos direitos formalmente constituídos, agora, então, por meio da Justiça. Conforme elucida Werneck (1999), o poder constituinte confiou ao Judiciário a interpretação e o controle da constitucionalidade das leis. O reconhecimento legal dos direitos nas Constituições Republicanas permitiu que se instaurassem os processos de judicialização. Neste sentido, embora os direitos sociais da família, da infância e da população em geral tenham sido assegurados formalmente, não encontraram as condições objetivas de concretização por meio de políticas públicas. E, em razão disto, neste contexto que afirma direitos legalmente reconhecidos na constituição, frente à ausência de respostas efetivas do poder público no atendimento das demandas da população, originou os processos de reivindicação de tais direitos por meio da Justiça. Esse fenômeno tem sido reconhecido como processo de judicialização das políticas sociais. Nessa direção, Sierra (2011) problematiza afirmando que, nas últimas décadas, houve um “aumento desmesurado de ações judiciais movidas por cidadãos que cobram o direito a proteção social” (p.257), o que pode ser entendido como um caminho possível ao acesso a bens e serviços de saúde, educação e assistência social no atual contexto de avanço da política neoliberal.

Segundo Andrade (2006) o poder judiciário integra um sistema de justiça com vários tentáculos formais – legislador, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, polícia, dentre outros. Via de regra, os caminhos de entrada das demandas no sistema de justiça podem ser de três formas. A primeira pode ser com o ingresso direto da ação judicial pelo cidadão que busca efetivar algum direito por meio da intervenção de advogado particular. Outro caminho de acesso pode ser pela intervenção de advogados públicos, por meio da Defensoria Pública, entre outros órgãos que disponibilizam este serviço gratuitamente. Ou ainda a via de acesso pode ocorrer por intermédio do Ministério Público, que pode ser acionado pelo usuário diretamente ou pelos profissionais dos serviços públicos que prestam atendimento àquele usuário. Esta última via de acesso é que recebe atenção especial na presente proposta de pesquisa.

Para além das questões até aqui registradas, quanto à atualidade e importância da temática, as motivações do estudo têm múltiplas justificativas, que vão desde a trajetória de vida pessoal da autora do presente estudo, com origem camponesa, num contexto de extrema pobreza, filha de pais analfabetos, tendo vivenciado na própria pele muitas das contradições encontradas nos dados desta pesquisa. A exemplo disso, foi alfabetizada tardiamente aos 9 anos de idade, numa turma multisseriada (1º ao 5º ano). Que abandonou os estudos aos 13 anos de idade e depois de adulta completou o ensino fundamental e médio no Ensino para Jovens e Adultos (EJA). Dada esta experiência, destaca-se a importância de estudos como o que esta pesquisa traz, por se acreditar que a educação, por mais que ainda apresente sérios limites, é carregada de possibilidades e novos horizontes, quanto mais uma educação de fato democrática e de qualidade como a que almejamos. Na graduação em Serviço Social se vinculou ao Núcleo de Estudos Sobre Criança, Adolescente e Família (NECAD), inicialmente como estagiária, integrando-se no desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão na área da criança e do adolescente. A partir desse momento, passa a desenvolver um percurso de estudos e produções voltados especificamente a esse campo.

Posteriormente, na condição de pós-graduanda e membro do referido núcleo, passou a integrar o projeto de pesquisa “As Representações ao Sistema de Justiça Catarinense, a partir do Ministério Público e de seu Prosseguimento no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, no que se refere à Efetivação dos Direitos Sociais Básicos no Âmbito da Família e Infância”². Projeto de Pesquisa que tem como intenção avançar na discussão sobre a judicialização das políticas sociais voltadas à família e infância caracterizada pela omissão do Estado.

Dessa forma, o presente estudo, intitulado “Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina”, deriva-se do referido projeto de pesquisa e volta-se à reflexão do contexto das políticas sociais no Brasil, especialmente a política de educação e as omissões do Estado na proteção integral da criança e dos adolescentes no que se refere ao acesso e permanência na escola.

Parte-se do pressuposto de que, para uma aproximação mais concreta da realidade, fazem-se necessárias uma reflexão sobre as relações sociais estabelecidas e a identificação

2A pesquisa conta com apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), aprovada pela chamada Universal MCTIC/CNPq n. 28/2018. No que tange aos aspectos éticos da pesquisa, o projeto foi encaminhado ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Santa Catarina na data de 17 de setembro de 2018, e aprovado com o Parecer nº4.250.300.

dos aparatos hegemônicos que se consolidaram como amálgama de sustentabilidade das condições para a manutenção e reprodução das relações hegemônicas de poder.

Para fundamentar a discussão, as categorias analisadas neste trabalho são: Estado, Política Social, Educação e Proteção Integral, as quais estão imbricadas em uma relação constante, pois o acesso e permanência na escola como direito são resultado de política social, extremamente importante para a garantia de seu desenvolvimento integral. O Estado, por sua vez, em uma sociedade democrática, tem a responsabilidade de ofertar políticas públicas necessárias para o desenvolvimento do país e suprimento de necessidades sociais.

Nesse sentido, é urgente analisar em que medida tem ocorrido o acionamento do Ministério Público para efetivação de direitos sociais, seja no plano individual ou coletivo; ainda, a quem é atribuída a responsabilidade pela proteção integral de crianças e adolescentes.

A busca pelas respostas para estas questões justifica o estudo do fenômeno da judicialização na realidade social, uma vez que a pretensão deste trabalho se dá na perspectiva de analisar a ação do Estado por meio das políticas sociais no papel de concretização dos direitos sociais, e o crescente fenômeno da judicialização – como forma de alcançar o referido direito na área da infância e adolescência.

Esses elementos pontuados nos direcionam para alguns questionamentos que, seguramente, foram norteadores do processo de pesquisa aqui registrado. Questões como: Quais são as condições objetivas da política de educação ofertada pelo estado catarinense? O que tem interferido no acesso e permanência ao sistema de ensino? Quais fragilidades na política educacional estão aparecendo nas denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina?

Para responder essas questões, buscou-se construir uma abordagem fundamentada em pressupostos analíticos que vão para além de observar e descrever os processos. Este estudo trabalhou no sentido de ampliar o conhecimento e aprofundar a análise sobre a política educacional, numa interface entre as subjetividades e as objetividades dadas pela materialidade histórica determinada pela formação social brasileira, que impulsionou e impulsiona os cidadãos a obter seus direitos por meio de processos judiciais frente ao baixo poder aquisitivo das famílias da classe operária e as fragilidades do Estado.

Conforme indicado no processo de qualificação (agosto de 2019), tendo em vista que a pesquisadora integra o grupo de pesquisa, coube à mesma delimitar o universo de dados e dedicação de análise a um conjunto específico de informações, realizado a partir dos objetivos específicos do referido projeto. Assim, dentre seus objetivos, inicialmente ficou sob a responsabilidade deste estudo coletar e analisar os dados voltados às principais violações de

direitos sociais básicos de crianças e adolescentes no que se refere às políticas de educação e de saúde. Porém, tendo em vista o início da pandemia do novo coronavírus (COVID-19)³ (mais especificamente, no Brasil, em março de 2020), foi necessário reelaborar vários encaminhamentos metodológicos previstos no projeto geral, que, por consequência, também alteraram a proposta anteriormente apresentada (questões que serão abordadas no item que se segue sobre o percurso metodológico). A nova organização priorizou a concentração de análise exclusivamente na política de educação e ao segmento das crianças e adolescentes – campo de estudos desde a graduação.

Diante de tais considerações, ressaltamos a importância desta pesquisa, objetivando pesquisar a realidade concreta, convicta de que esta é a única dinâmica para compreender a realidade. Partimos da certeza de que todas as singularidades estão circunscritas em uma totalidade concreta e concebemos a realidade como um fato histórico e, portanto, passível de ser transformada, de ser alterada.

Assim, diante do abordado acerca da temática indicada, a presente dissertação estrutura-se em quatro seções, além da presente introdução, que contém os objetivos e a metodologia de pesquisa. A segunda seção versa sobre o papel do Estado no processo de formação das políticas sociais, abordando prioritariamente as fragilidades das políticas sociais no contexto do Estado capitalista, que tem como objetivo o lucro, razão das políticas de austeridades impostas à classe operária. Além disto, discorreremos sobre aspectos da política de educação como direito social ancorados na legislação educacional pós-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Na terceira seção aborda-se sobre os direitos da criança e do adolescente, seus fundamentos de base humanista incorporados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, que dispõe sobre tipificação das ações da proteção integral da criança e do adolescente). Nessa seção é dada centralidade à categoria Proteção Integral e, mais especificamente, ao desenho das políticas voltadas para a infância e a sua organização, ancorada na compreensão de Sistema de Garantia de Direitos (SGD), localizando de modo especial o papel do Estado e do Ministério Público. Na última seção são abordados os dados da pesquisa, realizados a partir dos fundamentos da abordagem

3A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) que se iniciou no continente asiático e, em razão do alto contágio e da falta de medidas sérias de contenção, se espalhou rapidamente, chegando a todos os continentes do planeta, causando uma crise pandêmica. Até o presente momento, a doença levou a óbito 4,46 milhões pessoas no mundo. No Brasil, sob um governo negacionista, as estatísticas apontam para 576 mil óbitos.

qualitativa, tendo em vista os objetivos propostos. E, por fim, são apresentadas as considerações registrando os principais aspectos debatidos ao longo da pesquisa.

1.1OBJETIVOS

1.1.1Objetivo Geral

Analisar as violações no campo dos direitos sociais básicos de educação relativos à criança e ao adolescente, a partir dos extratos de publicações do Ministério Público de Santa Catarina no período de 2014 a 2019.

1.1.2Objetivos Específicos

a) Mapear os extratos publicados no Diário Eletrônico Oficial do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) referentes à política de educação voltada às crianças e adolescentes;

b) Identificar as principais violações aos direitos sociais básicos de educação no âmbito da infância e da adolescência, a partir de levantamento quantiqualitativo dos extratos publicados no Diário Eletrônico Oficial do MPSC;

c) Sistematizar o conteúdo das denúncias registradas nos extratos coletados que se relacionam ao direito à educação no âmbito da infância e da adolescência;

d) Caracterizar as violações apresentadas, no âmbito da política de educação, chamando a atenção para as questões que denunciam o processo de fragilização dos direitos, tendo em vista a omissão do Estado.

1.1.3Percurso Metodológico

Segundo Minayo (1993) as ciências sociais trabalham com objetos essencialmente qualitativos. As “categorias trabalhadas na pesquisa qualitativa trazem uma carga histórica, cultural, política e ideológica que não pode ser contida apenas numa fórmula numérica, ou num dado estatístico” (MINAYO, 1993, p.21). Neste sentido, o estudo proposto tem caráter qualitativo, pois vai se debruçar sobre fenômenos envolvendo seres humanos e suas

representações e relações sociais como construção estabelecida. Conforme Konder (2008), não se compreende a realidade como finita e completa, mas que permite a análise para além das aparências superficiais. Este trabalho permite compreender o fenômeno da violação do direito à educação básica de crianças e adolescentes e sua judicialização a partir do contexto em que ele ocorre, do qual é parte e deve ser analisado integrado com o todo mais amplo. Embora alerte o referido autor:

A visão de conjunto – ressalve-se – é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ela se refere. A realidade é sempre mais rica do que o conhecimento que temos dela. Há sempre algo que escapa as nossas sínteses; isso, porém não nos dispensa do esforço de elaborar sínteses, se quisermos entender melhor a nossa realidade. A síntese é a visão do conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade, com que se defronta, numa situação dada. E é essa estrutura significativa – que a visão de conjunto proporciona – que é chamada de totalidade (KONDER, 2008, p. 36)

Essa abordagem permite compreender os fenômenos a partir da totalidade das relações sociais, pautada na perspectiva crítica do materialismo histórico dialético.

Salienta-se que a abordagem qualitativa privilegia análises de macro processos, objetivando entendê-los na sua relação com o contexto mais amplo, apreendendo os sujeitos como seres sociais e históricos, acabando por refletir processos singulares relacionados a “valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões” (MINAYO; SANCHES, 1993, p.188. O objetivo é se aproximar da realidade vivenciada cotidianamente pelos sujeitos, identificando por meio da pesquisa fatos e processos particulares, que neste caso específico tomam visibilidade nas demandas que chegaram ao MPSC no período de 2014 a 2019.

Antes de abordar mais objetivamente a metodologia utilizada, é importante contextualizar que o processo de pesquisa sofreu alterações em relação à sua proposta inicial devido à pandemia do novo Coronavírus (COVID-19)⁴. Assim, embora as atividades de pesquisa e extensão não tivessem obrigatoriamente sofrido suspensão, porém, dadas as

⁴A pandemia do novo coronavírus iniciou-se no fim de 2019, na China, e no início de 2020 se alastrou pelo mundo, chegando ao Brasil em fevereiro/março. Ao decretar a pandemia, dentre as diferentes orientações, Organização Mundial de Saúde (OMS) indicou o cancelamento de todas as atividades públicas, presenciais e de forma coletiva, recomendando o isolamento social, saindo-se de casa apenas quando necessário, como estratégia de contenção das contaminações. Seguindo as orientações, em março a UFSC determinou o cancelamento das atividades presenciais e a suspensão do calendário letivo. A retomada do calendário letivo ocorreu somente em agosto de 2020 e de forma excepcional e desenvolvida na modalidade remota – que se mantém até o presente momento. Da mesma forma que a Universidade, as demais instituições também passaram por processo semelhante de abrupta parada e reorganização das atividades, em sua maioria para a modalidade remota, incluindo aqui o MPSC.

condições dos pesquisadores (colocados em atividade remota), como também o *locus* da coleta de dados, o MPSC, igualmente desenvolvendo ações de forma remota, foi necessário reelaborar a metodologia da pesquisa prevista no projeto geral, como também no recorte dos dados a serem abordados na presente análise.

Mesmo considerando as condições acima expostas, tendo em vista os objetivos propostos manteve-se a proposição de uma pesquisa documental com fonte primária e disponível *online*. Neste sentido, segundo Sá-Silva, Almeida e Guindane (2009), a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não sofreram tratamento analítico, também considerados fontes primárias. “Na pesquisa documental o trabalho do pesquisador requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento analítico” (p.06).

Dessa forma, considerando o que Minayo (1993) indica, que a metodologia, além de conter concepções teóricas, contém um conjunto de procedimentos e técnicas que possibilitam a “apreensão da realidade”, registre-se que foram seguidas três grandes etapas de reorganização.

A *primeira etapa*, consistiu na redefinição do universo da pesquisa, como também a instância da coleta dos dados. Neste momento, dadas as condições impostas da realização da pesquisa na modalidade *online*, a alternativa construída conjuntamente com a representação do MPSC foi realizar a coleta de dados nas publicações do Diário Oficial Eletrônico do MPSC⁵, uma vez que a entrada das demandas é registrada como uma “Notícia de Fato” e os procedimentos dela decorrentes têm a publicação oficial de seus resultados. Além da definição da instância de coleta, também houve a necessidade de definir sobre quais procedimentos incidiria a coleta, assim, seriam coletadas as informações referentes a todas as Promotorias de Justiça do Estado. Nesse momento, foi delimitado que a coleta incidiria sobre os procedimentos que refletissem as situações com resultados finais ou concluídas, dessa forma, foi definido que seriam coletadas as informações contidas nos “Extrato de Conclusão de Inquérito Civil⁶” (código 009) e também os “Extrato de Conclusão de Notícia de Fato⁷”

5A página do Diário Oficial Eletrônico do MPSC oferece dois acessos aos dados, sendo um deles a *Última Edição*, constando a última publicação de arquivamentos, e a outra opção são as *Edições Anteriores*, que permite acessar as publicações a partir da data de 7 de janeiro do ano de 2009. *Link* de acesso: <https://www.mpsc.mp.br/diario-oficial/anteriores>

6 Segundo a legislação interna da Procuradoria Geral de Justiça, inquérito civil, de natureza unilateral, preparatória e facultativa, destina-se a apurar fatos que constituam lesão ou ameaça a interesses, ou direitos tutelados pelo Ministério Público, nos termos da legislação aplicável.

7 Segundo a legislação interna da Procuradoria Geral de Justiça, a notícia de fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação da Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou

(código 037), dois itens de tipificação utilizados no sistema de registro oficial dos procedimentos (Apêndice 01), por se compreender serem os recortes que melhor contemplam os objetivos da pesquisa, considerando o volume de informações arquivadas neste espaço aliado ao limite de tempo para realização da coleta de dados. Foi necessário ainda delimitar os “termos de entrada” no campo de busca dos referidos arquivamentos. Na delimitação dos textos de busca, tendo em vista os objetivos propostos para a presente reflexão, coube à pesquisadora levantar os dados voltados às informações correlatas à política de educação, utilizando-se dos termos: educação; escola; ensino; criança(s), adolescente(s), menor(s) infante(s)⁸, no período de 2014 a 2019⁹.

A *segunda etapa* consistiu na organização de um instrumento de registro dos dados, tendo em vista a formação de um “banco de dados”, na perspectiva de unificar as informações coletadas, e o futuro tratamento dos dados. Dessa forma, foi elaborada, no grupo de pesquisa, uma *Planilha Padrão de Coleta de Dados*– no formato Excel (Apêndice 2), composta por um conjunto de informações voltadas a registrar os dados de forma padronizada, tendo em vista o tratamento e análise dos dados. Ao se preencher os itens da tabela, as informações selecionadas e acessadas se davam pelo ano de análise, compreendendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro¹⁰.

A coleta de dados propriamente dita (de forma remota) teve início no mês de julho e se estendeu até dezembro de 2020. No que se refere aos dados coletados por esta pesquisadora, foram registrados inicialmente 9.092 registros de extratos (Apêndice 3), compreendendo todas as promotorias do Estado, anos delimitados e textos de busca. Ainda na etapa de organização do banco de dados, foi necessária a realização de um prévio tratamento dos dados, eliminando as repetições, uma vez que foi identificado, quando da coleta, na

não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, além das entradas de notícias, documentos, requerimentos ou representações (MPSC, 2018). Disponível em <https://portal.mp.sc.br/atos-e-normas/detalhe?id=2366>. Acesso em 19 de agosto de 2020.

⁸No procedimento de testagem da coleta, identificou-se que as buscas no singular traziam dados diferentes das buscas no plural, da mesma forma, alguns termos, quando desdobrados em outras palavras, traziam informações pertinentes ao objeto da pesquisa. “Educação”, por exemplo, quando desdobrada em “ensino” ou “escola”, trazia um volume significativo de informações que integram a pesquisa.

⁹O projeto original previa a coleta até o ano de 2018, mas o período da pesquisa foi estendido até 2019.

¹⁰A construção do banco de dados ocorreu em ordem decrescente dos anos: 2019; 2018; 2017; 2016; 2015 e 2014; com planilhas correspondentes a cada ano (ex.: 2019). Considerando que o projeto de pesquisa internúcleo prevê investigar as políticas sociais: Assistência Social, Saúde e Educação, tendo como segmentos pesquisados: Família, Idoso, Criança e Adolescente, foi realizada uma divisão de coleta por termos de busca e variações entre os pesquisadores, colaboradores e bolsistas de iniciação científica vinculados à pesquisa.

mudança do texto de busca, que o mesmo registro era localizado novamente, devido à variação das palavras. Ou ainda, como indica Sá-Silva, Almeida e Guindane (2009)

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair dele informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora síntese, ou seja, na realidade as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos (p.04).

Assim, estabelecendo procedimentos de filtragem, foram identificadas as repetições e então realizada a unificação das informações. Após esse procedimento, chegou-se a 3.500 registros de extratos a serem trabalhados, distribuídos conforme o quadro que se segue.

Quadro 1 - Síntese geral dos dados por ano de análise – 2014-2019

Tabela para verificação de coleta de dados pesquisa MPSC							TOTAL
Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Palavra-chave							
Educação	136	127	167	180	206	230	1.046
Escola	105	91	97	117	95	144	649
Ensino	35	41	37	55	42	38	248
Adolescentes	0	0	0	1	0	46	47
Adolescente	178	215	137	143	94	129	896
Menores	2	2	0	5	0	1	9
Menor	20	27	8	1	2	0	59
Infante	44	19	23	18	11	38	153
Infantes	0	2	0	0	4	0	6
Criança	72	71	50	71	46	44	354
Crianças	1	25	1	1	0	5	33
TOTAL GERAL							3.500

Fonte: Elaboração da pesquisadora com base na definição do percurso metodológico da pesquisa (2020).

E, finalmente, como *terceira etapa*, a análise dos dados. O tratamento e análise das informações foram realizados utilizando-se os princípios da análise de conteúdo, pois, segundo Bardin (1977, p.46),

O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação para consulta e armazenagem. O da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem.

Assim, na perspectiva de evidenciar um conteúdo contido no volume de informações coletadas, a organização, sistematização e consequente categorização e codificação (que será apresentada como uma árvore conceitual na quarta seção) foram realizadas tendo como suporte o *software* de análise qualitativa *WebQDA*¹¹. O referido *software* consiste em uma ferramenta tecnológica de apoio à análise qualitativa de dados, uma vez que possibilita trabalhar e sistematizar um grande volume de dados.

¹¹ O webQDA “é um software direcionado a investigadores, em diversos contextos, que necessitem de analisar dados qualitativos, individual ou colaborativamente, de forma síncrona ou assíncrona” (COSTA; AMADO 2020).

2 ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CONTRARREFORMA BRASILEIRA

Nesta seção, será abordado sobre a constituição e o papel assumido pelo Estado Moderno, uma vez que suas origens foram forjadas na imbricada relação de constituição do modo de produção capitalista. Para tanto, foram utilizados como referência principalmente autores como Marx e Engels (2010); Weber (apud CASTRO; FALCÃO,2004); Lênin (2012); Osório (2014); Hirsch (2010); Mascaro (2013); Montaña e Duriguetto (2011).

Compreender esse processo de constituição do Estado Moderno torna-se o ponto central da discussão da constituição das políticas sociais, seu papel e importância, uma vez que, segundo autoras como Couto (2010), Behring e Boschetti (2011), a estruturação da política social como a conhecemos hoje é resultado das lutas de classes fortemente vinculadas ao desenvolvimento capitalista.

Em virtude disso, identifica-se a fragilidade das políticas sociais frente aos avanços do capital expressos na forte expansão da sua mercantilização nas mais diferentes áreas, que vêm sendo cobiçadas como um nicho lucrativo, na flexibilização das relações trabalhistas, nos baixos salários, no aumento da exploração, no aumento da centralização e concentração de capital, que estão intimamente relacionados às mudanças legitimadas pelo Estado que “(re)configuram a questão social na cena contemporânea” e o tratamento que lhe é destinado (IAMAMOTO 2015, p. 125).

Nesse sentido, o percurso aqui registrado trata inicialmente de abordar os fundamentos da constituição do Estado Moderno, o papel que tem assumido na sociedade capitalista e a organização da classe trabalhadora pela conquista de direitos. Na sequência, discute-se sobre as políticas sociais, no contexto das contrarreformas na sociedade brasileira e seus rebatimentos na política educacional. E, por último, trata-se sobre a política educacional brasileira a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.1 CONSIDERAÇÃO ACERCA DA CONSTITUIÇÃO E DO PAPEL ASSUMIDO PELO ESTADO MODERNO

Durante longos períodos históricos, assim como nas sociedades escravagistas e feudais, a explicação dos fenômenos era atribuída a pressupostos transcendentais na reiteração da crença na delegação divina de poderes aos senhores, aos reis, aos dominadores.

Na Idade Contemporânea – ponto de partida deste trabalho – houve um deslocamento da visão teocêntrica para uma visão mais racional, assim, em concordância com

Mascaro (2013, p. 09), “muitas das visões a respeito do Estado e da política já buscavam se assentar em bases mais concretas, deslocando-se daquelas lastreadas de pressupostos teológicos”. Contudo, embora as teorias explicativas tenham se aproximado da realidade mais concreta, as heranças do regime de privilégios absolutistas se perpetuaram enraizadas nas relações sociais e ainda hoje permanecem tendo influência nas relações políticas e sociais.

Nesse sentido, foram a Revolução Francesa e a implantação das estruturas políticas burguesas que inauguraram o fim da Idade Média, consolidando o entendimento político e a organização do Estado nas formas atuais(HIRSCH 2010).

Em princípio, cabe assinalar, em concordância com Castro e Falcão (2004),que existem deslizes semiológicos na compreensão do que seja o Estado, por vezes confundido com nação ou com governo. Segundo os autores, isto acontece em virtude de o Estado carregar tanto funções que incluem a dimensão comunitária, como funções de controle social.

Na forma política contemporânea o Estado é considerado como sociedade politicamente organizada, possuindo funções que são confiadas a órgãos específicos, ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Estes órgãos especializados são um sistema articulado de instituições que compõem o Estado numa instituição-corpo, o que seria a extensão da comunidade nacional. No entanto, não existe uma conceituação de Estado singular na história. A definição de Estado, sua organização e função são construções históricas e apresentam características específicas nos diferentes momentos da história das relações sociais(HIRSCH 2010).

Nesse sentido, tomamos como referência a perspectiva trabalhada por pensadores clássicos sobre o Estado, sem, no entanto, caracterizar essa referência como um estudo aprofundado das ideias e/ou suas respectivas conceituações.

Marx e Engels (2010) compreendem o Estado como um instrumento de dominação de classe. Para os autores, a Revolução Francesa foi uma vitória da burguesia, que passou a ocupar o poder político em benefício dos próprios interesses. No Manifesto do Partido Comunista (2010), os autores afirmam que a implantação da grande indústria e do mercado mundial possibilitou as condições necessárias para a burguesia conquistar a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. Sendo assim, Marx e Engels compreendem que “o executivo no estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (p. 42). Segundo os autores, o Estado é concebido a partir de sua vinculação com uma determinada classe social.

Segundo Castro e Falcão (2004), para Max Weber o Estado é uma “estrutura que pretende com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física, em determinado território. Para que o Estado exista os dominados devem obedecer à autoridade reivindicada pelos detentores do poder” (WEBER apud CASTRO; FALCÃO 2004, p, 147). Neste sentido, o Estado é uma instituição formada por uma associação humana (povo), uma base espacial (território), comandada por uma autoridade (poder) e não sujeita a outro governo (soberano) (CASTRO; FALCÃO 2004). Assim, Weber define Estado como detentor do monopólio da coação física legítima.

Segundo Vasconcelos (2013), Gramsci amplia a concepção de Estado definida por Marx na perspectiva de que o monopólio da violência e da coerção era insuficiente para a manutenção da ordem social, de forma que o consenso empreendido pelo Estado passou a incorporar um conjunto de valores, normas políticas, sociais e culturais.

Tomando como referência os diferentes pensamentos aqui localizados, que refletem acerca do Estado Moderno, pode-se traçar, como referência comum entre eles, que todos localizam a existência do Estado Moderno a partir da estrutura de classe e que o mesmo tem a função de mediatizar essa relação, exercendo diferentes formas de controle, ou, ainda, como indica Hirsch (2010):

Nessas análises, a relação entre o Estado e a estrutura de classes da sociedade capitalista é vista de maneira mais mediatizada e complexa, e no seu centro encontra-se a hipótese de uma “autonomia relativa” do Estado em relação a todas as classes, que também é fundamentada de diferentes maneiras. O Estado não é visto como simples aparelho repressivo da opressão de classe, mas, ao mesmo tempo como instância ideológica e parte integrante de amplas relações hegemônicas, definidas pelo pensamento e pela ação dos indivíduos (p. 22).

Como instituição ideológica, acaba por mediatizar relações entre diferentes sujeitos e diferentes esferas da organização da vida social. O domínio político se distancia do domínio econômico, constituindo-se em esferas aparentemente distintas, ou seja:

O aparelho de domínio político é formalmente separado das classes economicamente dominantes; dominação política e dominação econômica não são mais imediatamente idênticas. O “Estado” e a “sociedade”, o “público” e o “privado” separam-se em esferas particulares. Somente então se pode falar de “Estado” como algo diferente das outras formas de dominação política (HIRSCH, 2010, p. 23).

Segundo Osório (2014) e Mascaró (2013), o Estado, nos moldes em que se apresenta na atualidade, não tem a mesma forma de organização política e social daquelas anteriores ao modo de produção capitalista. Para os autores, anteriormente ao modo de produção capitalista não existia separação entre dominação política e econômica. Na sociedade feudalista, por exemplo, a classe economicamente dominante simultaneamente dispunha dos meios da força

física. Estes setores da sociedade eram controlados pelos senhores feudais sem que houvesse qualquer divisão estrutural entre as esferas políticas e econômicas. A servidão engendrava mecanismos de inferioridade tanto econômica quanto política. Na atualidade “sua manifestação é especificamente moderna, capitalista” (MASCARO, 2013, p. 17). O desenvolvimento do modo de produção capitalista inseriu transformações decisivas nas relações sociais, impondo a separação entre o domínio econômico e político. Essa diferenciação foi uma necessidade decorrente das mudanças na forma de exploração, que passou a implicar mudanças na relação entre classe explorada e classe exploradora.

Nos modos de produção pré-capitalistas, o amálgama que agrupa os poderes sociais é bastante sólido, praticamente automático. Há um único vetor das vontades, com poucas contradições no seio dos blocos de domínio. O controle da vida social é direto e mais simplificado, na medida da unidade entre o econômico e o político. No capitalismo tal relação torna-se complexa. A dinâmica da reprodução social se pulveriza, e, a partir daí, em muitas ocasiões as vontades do domínio econômico e do domínio político parecem não coincidir em questões específicas. Mas isso não se trata de um capricho; o desdobrar do político como uma instância específica em face do econômico não é um acaso. Somente com o apartamento de uma instância estatal é possível a reprodução capitalista. Esta dá causa àquela (MASCARO, 2013, p. 17).

Dessa forma, segundo o referido autor, a relação social de produção capitalista historicamente construída apresentou particularidades específicas, ao separar proprietários dos meios de produção, e trabalhadores, estabelecendo o assalariamento. Neste sentido, o Estado já nasce como um aparato necessário para a garantia da reprodução e manutenção deste sistema que estava sendo implantado. Este surge como “intermediário universal das mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles” (MASCARO, 2013, p.18). Deste modo, o Estado já nasce como um aparato primordial neste sistema pelo falso caráter de neutralidade que, ao não apresentar uma identidade, possibilita as condições necessárias para garantir a troca de mercadorias e legitimar a nova forma de exploração da força do trabalho que se implantava estabelecida pelo trabalho assalariado.

Estas características que o Estado adquire na sociedade capitalista, de agente externo, como uma instituição política separada dos indivíduos, dificulta identificar a relação intrínseca que existe entre capitalismo e Estado. Contudo, este mecanismo de aparente separação entre as classes e os indivíduos é um mecanismo essencial que possibilita ao Estado garantir a mercadoria, a propriedade privada e o aparato jurídico de exploração como condições necessárias para a manutenção e reprodução engendradas nesse sistema.

Nesse sentido, deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado. Somente é possível a pulverização de sujeitos de direito, com um aparato político que lhes seja imediatamente estranho, garantindo e sustentando sua dinâmica. Por isso o Estado

não é, um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria produção capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomado, é, ao mesmo tempo, elemento necessário de sua constituição e da reprodução de suas relações sociais (MASCARO, 2013, p. 19).

O aparato estatal, garantidor da propriedade privada, produz também um arcabouço jurídico e, portanto, cria todas as condições necessárias para a exploração. Dessa forma, reafirma-se a perspectiva de Marx (1980), no Modo de Produção Capitalista o trabalho é atividade criadora de valor, que se realiza somente sob o comando do capital, na compra e venda da força de trabalho, ou seja, no estabelecimento da relação de emprego e relação salarial. Esta relação entre capital e trabalho é o dispositivo promotor da exploração e alienação do trabalhador.

Segundo Montañó e Duriguetto (2011), a resistência dos operários a este sistema é histórica, e a luta de classes tem sido o instrumento para “diminuir essa desigualdade, ora conquistando leis e normas que regulem a relação salarial, ora inibindo relativamente o poder do capital” (p. 81). Assim, o desenvolvimento do modo de produção capitalista tem como primado a acumulação privada de capital mediante a exploração e, portanto, não promove a distribuição da riqueza, produzindo maior empobrecimento e maior desigualdade de classe.

A dinâmica das lutas de classes, grupos e indivíduos, se apresenta politicamente, no capitalismo, perpassada sempre pela forma estatal. Trata-se de um processo de dupla implicação. Se a luta de classes é conformada pelo Estado, este por sua vez está sempre enraizado nas contradições e disputas múltiplas das sociedades capitalistas (MASCARO 2013, p. 60).

Para o autor, o “Estado não é uma forma de extinção das lutas em favor de uma classe e sim de manutenção dinâmica e constante da contradição entre classes” (p.60).

Nesta perspectiva de reflexão, não se pode compreender a constituição do Estado Moderno (constituído sob a lógica da sociedade capitalista) sem ter como pressuposto a constituição de classes sociais e sua diferenciação. Se tomarmos como referência a definição de classe sociais, a partir das contribuições de Marx¹², os critérios que diferenciam as classes e a posição que ocupam neste sistema são determinados pela relação com os meios de produção, o papel na organização do trabalho, e a posse ou não de parcela da riqueza socialmente produzida, portanto, fundados na divisão social do trabalho em um modo de produção determinado.

¹²Apesar de a teoria marxista não ter um estudo sistemático sobre classes, utilizamos o entendimento de classe social colocado por Marx por ser uma teoria que trata as causas fundamentais dos fenômeno de classe social e por explicitar a existência da exploração da classe operária pela classe dominante capitalista.

Assim, se no Modo de Produção Antigo as classes fundamentais foram conformadas por patrícios e escravos, e no Modo de Produção Feudal eram senhores feudais e servos, no Modo de Produção Capitalista as principais classes sociais se constituem por burgueses e proletários (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.85).

Para uma compreensão mais objetiva e detalhada acerca de “classes sociais”, registram-se três elementos fundamentais indicados por Lênin (2006). Primeiramente, que as classes nem sempre existiram. Segundo Engels (2002), não havia divisão de classes nas sociedades primitivas. Para Marx (1985), as mudanças nas formas produtivas e o conflito entre os homens levaram à posse privada da riqueza socialmente produzida e da própria terra geradora de riqueza, em virtude da exploração de uma classe sobre a outra.

A primeira forma de propriedade é a propriedade tribal. Corresponde a um estágio não desenvolvido da produção em que um povo vive da caça e da pesca, criando animais, ou na fase mais elevada, da agricultura. Este último caso corresponde a grandes extensões de terras não cultivadas. A divisão do trabalho, neste estágio, é muito elementar ainda, e está limitado a uma extensão da divisão natural do trabalho, imposta pela família: a estrutura social, portanto é resumida a extensão da própria família; lideranças familiares patriarcais, os membros da tribo abaixo delas e, finalmente, os escravos. A escravidão latente na família só se desenvolve, gradualmente, com o aumento da população, a maior pressão das necessidades e a ampliação das relações exteriores, de guerra ou de comércio (MARX 1985, p.114).

Para o autor, “antiga propriedade comunal e do Estado” é a segunda forma de propriedade que existiu, que provém da união de várias tribos num mesmo território, por acordo ou conquista. “Ao lado da propriedade comunal já encontramos a propriedade privada móvel e mais tarde a imóvel em desenvolvimento, mas como uma forma subordinada à propriedade comunal” MARX (1985, p. 115). Assim, toda a estrutura da sociedade baseada em tal propriedade comunal, e com ela o poder do povo, entrou em decadência na mesma medida do progresso da propriedade privada imóvel.

A divisão do trabalho já está mais desenvolvida. Já encontramos o antagonismo entre a cidade e o campo, depois o antagonismo entre aqueles Estados que representam os interesses urbanos e os que representam interesses rurais e, dentro das próprias cidades, o antagonismo entre a indústria e o comércio marítimo. As relações de classe entre os cidadãos e os escravos estão, agora, completamente desenvolvidas (MARX, 1985, p. 115).

Pode-se dizer que a luta de classes é historicamente determinada, originada num período social específico, ou seja, na primeira sociedade que se dividiu. Assim, as classes sociais (como uma categoria dialética) estão em permanente movimento, onde o processo de formação, desenvolvimento e de lutas entre classes se constitui o “núcleo vivo da própria história da humanidade”.

O segundo elemento que nos auxilia na compreensão das classes sociais está relacionado ao inevitável conflito entre as classes. A polarização entre as classes, imposta pelo modo de produção capitalista, apartou os produtores diretos das riquezas dos

proprietários dos meios de produção, constituindo uma realidade contraditória entre exploradores e explorados como algo inconciliável e antagônico. Assim, as lutas de classes podem ser consideradas resultado de determinadas condições econômicas, sociais e históricas.

Segundo Montañó e Duriguetto (2011), as lutas de classes são contínuas, manifestando-se nas diferentes dimensões da sociedade, tanto no plano econômico, nas lutas por melhores salários, por melhores condições de trabalho. O plano político está nas disputas eleitorais entre candidatos contrários aos interesses do proletariado, nas lutas de gênero, raça, etnia, nas lutas feministas.

Estes elementos são “inelimináveis” pelas determinações da divisão social do trabalho. Elementos que já delimitam o terceiro elemento elucidativo na compreensão das classes sociais, que insere a luta de classes como uma força propulsora que funciona como uma “fermentação” ao desenvolvimento das sociedades ao longo da história. Movimento que Marx (1988) definiu como força motriz da história humana, o combustível da mudança do mundo social.

Sendo assim, o significado histórico da ação humana é enriquecido de sentido na luta de classes. Segundo Engels e Marx (2010, p. 40), “a história de toda as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes”, de modo que as lutas históricas tanto no terreno religioso, como ideológico, político e filosófico, são na grande maioria ligadas a lutas de classe sociais. O surgimento de novos interesses e necessidades materiais gerou contradição de interesses, fazendo com que as lutas travadas entre as classes antagônicas se constituam em verdadeira força motriz da história humana. Conforme apontam Marx e Engels (2011, p. 25), “os homens fazem sua própria história, mas não fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente”.

Em verdade, o antagonismo existente no Modo de Produção Capitalista, conduzido pela Lei Geral de Acumulação (MARX, 1988), constitui a arena histórica das lutas, na medida em que as classes se defrontam diretamente. Deste modo, o capital é regido pelas constantes que separam produtor e proprietários dos meios de produção, trabalho manual e trabalho intelectual, compra e venda da força de trabalho, relação salarial, relação de exploração de mais valia. No entanto, essas contradições aliadas ao desenvolvimento das forças produtivas, a correlação de forças sociais e a organização dos trabalhadores são elementos que produzem a fermentação no processo das lutas de classe, conforme Montañó e Duriguetto (2011).

Segundo Lênin (2012), a partir do início do século XX a globalização do capital impera como um gigantesco mecanismo de acumulação de capital, impondo uma verdadeira

ditadura do capital na relação entre Estado e sociedade. Esse imperialismo do capital financeiro se utiliza de variadas estratégias enredadas pelos bancos e instituições financeiras, que estabelecem poderoso imbricamento com as indústrias, formando uma verdadeira espiral de concentração e centralização de riqueza. Desta forma, o grande capital intenta garantir suas margens de lucratividade de formas diversificadas, tanto por meio do recurso ao capital portador de juros, quanto da produção, avançando inclusive sobre o setor dos serviços e das políticas sociais. Para Lênin (2012), as transformações ocorrem especialmente em virtude do intenso desenvolvimento tecnológico e da informatização em larga escala, que exige novos padrões de comunicação. Estas mudanças produzem alterações na organização da produção como mecanismo de sustentação destas transformações.

Variados recursos compõem a reconfiguração da estruturação produtiva, incluindo a intensificação nas formas de exploração da força produtiva, com as mais diversificadas modalidades de contratação, seja pelos empregos domiciliares, terceirizações, ou ainda na intensificação e ampliação da jornada de trabalho ou nos diferentes mecanismos utilizados para ampliar a produtividade do trabalho.

Essas transformações acontecem permeadas por uma suposta sociedade global com uma espécie de diluição das fronteiras, criando espaço para as grandes corporações internacionais. Esta dinâmica faz crescer a desigualdade entre países e no interior dos países, uma vez que, concomitantemente ao crescimento do capital por novos espaços de valorização, crescem proporcionalmente as desigualdades que este processo engendra (LÊNIN, 2012).

Esse processo é extremamente contraditório; muito embora exista a possibilidade de criação de riqueza, é impossível satisfazer as necessidades de todos, dada a lei geral deste sistema regida pela concentração de riqueza, e oconsequente aumento do pauperismo. Em concordância com Marx (1985, p. 749), a “acumulação da riqueza num pólo, é ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de trabalho atormentante, de escravatura, ignorância, brutalização e degradação moral, no pólo oposto, constituído pela classe cujo produto vira capital”, criando as bases de sustentação da questão social.

A dinâmica de extração de mais valia engendrada no processo de produção de riqueza e concentração de capital ocorre de forma cada vez mais intensa e diversificada, produzindo a precarização da vida dos trabalhadores e afetando as possibilidades de reprodução da vida material de uma parcela de trabalhadores que o sistema não consegue absorver.

Para elucidar a proporção da desigualdade produzida pelo modo de produção capitalista centralizado na acumulação, um estudo realizado em 2006 pelo Instituto Mundial de Pesquisa Sobre Economia e Desenvolvimento, da Universidade das Nações Unidas, aponta que 50% da riqueza produzida está concentrada na mão de 2% da população mais rica do planeta, enquanto 50% da população fica com somente 1% de toda a riqueza socialmente produzida. Para se ter ideia da magnitude da desigualdade em nível nacional:

A renda per capita média domiciliar de R\$ 360, 50, equivalente a um salário mínimo e meio, encobre disparidades regionais, de etnia, gênero, geração além do recorte rural-urbano. São negros 66% dos pobres. A proporção dos mais pobres no meio rural é mais do que o dobro do contingente que reside no meio urbano, ou seja, 57,1% contra 27%; ainda que, em termos absolutos, o maior contingente de pobres encontra-se nas áreas urbanas: 38,7 milhões de brasileiros. No meio rural são 15,3 milhões de pobres, o que se explica pelo acelerado processo de urbanização. Mas em termos relativos, a área rural é mais pobre: sendo menos populosa é composta majoritariamente por pobres, que são 57,1%. Esta elevada incidência de pobreza no meio rural ocorre em quase todos os estados da federação (IPEA, 2005, p. 59 apud IAMAMOTO 2015, p. 154).

A tensão constante entre desenvolvimento econômico e lutas de classe expressa a capacidade de organização coletiva da classe trabalhadora rumo à superação das determinações estruturantes. Sendo assim, mesmo que as lutas de classes tenham objetivos imediatos com desdobramentos em políticas sociais, traduzem conquistas que podem garantir melhores condições de vida, possibilitando avançar na organização política, fortalecendo inclusive o enfrentamento ao capital. Em conformidade com Mézarós (2003, p. 122), “a verdade é que não podemos conseguir nada se ficarmos esperando as condições favoráveis e o momento adequado”.

A resistência da classe operária é histórica, representando a capacidade que os sujeitos oprimidos têm de fazer frente às opressões sofridas. Dessa forma, a denominada questão social não se resume puramente à desigualdade social, à pobreza, à miséria e exclusão, mas “condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche” (IAMAMOTO, 2015, p. 125). Sendo assim, a questão social expressa uma “arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais” (IAMAMOTO, 2015, 156).

Nesse contexto, considerando as particularidades do desenvolvimento capitalista contemporâneo, faz-se necessário articular as determinações engendradas neste processo e compreendê-las na sua totalidade dinâmica como possibilidade para compreender o processo de produção e reprodução das mazelas sociais.

Sob esse aspecto, no item que se segue serão evidenciados o contexto originário das políticas sociais e o papel assumido pelo Estado, como também o processo de contrarreformas do Estado e a maneira com que as políticas sociais vêm sendo conduzidas ao acirramento vivenciado especialmente a partir dos anos 1990 – considerando a intrínseca relação que elas mantêm com as mudanças na base produtiva e a estratégica relação no enfrentamento da questão social.

2.1.1 Política social, contrarreforma brasileira e seu reatamento na política educacional

Tomando como referência a relação direta existente entre o modo de produção capitalista e o papel assumido pelo Estado, parte-se da perspectiva de que o Estado não desenvolveu políticas sociais na primeira idade do modo de produção capitalista, também denominada de concorrencial, pois as políticas sociais não eram promovidas pelo Estado. Nessa fase predominava a corrente de pensamento que acreditava que o Estado não deveria intervir nos processos econômicos, acreditava-se que o Estado se autorregularia e resolveria todas as questões. Neste sentido, foi no capitalismo concorrencial que o Estado foi incumbido de algumas ações, incluindo a proteção à propriedade privada, agir em situações emergenciais, formar e controlar o exército para a defesa e repressão.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2000), nesse período a questão social era tratada como caso de polícia e os operários eram considerados perigosos, e as únicas medidas adotadas eram a repressão e a criminalização da pobreza.

A intervenção estatal vai entrar em cena na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, quando a intervenção do Estado se tornou uma necessidade em resposta às mazelas produzidas pelo sistema de produção, servindo tanto para preservação, como para a expansão do modo de produção capitalista em escala mundial. No capitalismo monopolista o Estado interventor deveria articular as funções econômicas e políticas, constituindo-se em *locus* da política social.

Segundo Behring e Boschetti (2011) e Pereira (2016), não se tem como afirmar com exatidão o surgimento da ação estatal, no sentido de responder às mazelas então produzidas. Segundo as autoras:

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a

Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção Estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e os estabelecimentos dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (Pierson, 1991), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós 1945) (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 47).

Para Pereira (2011, p.59) “as políticas sociais só ganharam densidade institucional e dimensão cívica” no final do século XIX. Contudo, antes mesmo da Revolução Industrial, já existiam algumas iniciativas voltadas para os mais necessitados, como, por exemplo, a Lei dos Pobres de 1601, na Inglaterra, que concedia auxílio financeiro a quem necessitasse, mas, em contrapartida, obrigava os homens capazes a prestarem auxílio em albergues e asilos. Segundo a autora, desde a Idade Média o cuidado dos pobres era prestado pelas Igrejas, e a Lei dos Pobres foi uma das primeiras iniciativas do Estado no enfrentamento às ameaças da “vagabundagem”.

De um modo geral, as Leis dos Pobres – que na verdade datam do século XIV – constituíram um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias (PEREIRA, 2011, p. 61).

Nesse contexto, Couto (2010) e Pereira (2011) afirmam que as primeiras iniciativas consideradas “protoformas” das políticas sociais são do século XIX e atribuídas ao político alemão Otton Von Bismarcke, apesar da forte repressão que este exerceu sobre as organizações da classe operária, concomitantemente, instituiu algumas leis de proteção aos operários, incluindo as leis de proteção a acidentes de trabalho, de seguro doença, de proteção à invalidez e certa proteção à aposentadoria.

Iamamoto e Carvalho (2000) indicam que o tensionamento posto pela classe operária organizada, associada à Revolução Russa em 1917, levou a sociedade a levantar questionamentos a respeito das ideias liberais¹³. Em virtude deste movimento, o Estado passa a ser chamado para dar respostas frente às demandas da sociedade que reivindicava seus direitos, exigindo intervenção para além da caridade e da repressão. Nesse momento histórico o Estado passa intervir na relação entre classe operária e empresariado para além de questões jurídicas do mercado de trabalho, organizando e ofertando serviços sociais no enfrentamento da questão social.

¹³Segundo Couto (2010) dois grandes eventos mundiais elucidam a defesa das ideias liberais. Primeiramente a Revolução Industrial (1760), que lançou no cenário político a classe operária como nova classe que, ao reconhecer a exploração da sua força de trabalho, passa a exigir do empresariado o reconhecimento de seu direito de ter direitos. E, em segundo lugar, a Revolução Francesa (1789), que traz para a cena os direitos da burguesia, criando condições para que os direitos humanos fossem defendidos no plano individual, como mecanismo garantidor para que somente uma parcela da população tivesse o direito de escolha.

Couto (2010) afirma que o esgotamento do referencial teórico liberal fez emergir as propostas keynesianas, trazendo à tona os limites de autorregulação do mercado defendida pelos liberais.

Segundo Behring e Boschetti (2011) e Couto (2010), John Maynard Keynes (1883-1946), acreditava-se que a intervenção estatal possibilitaria reativação da produção. A política keynesiana acreditava que o Estado deveria agir por meio de mecanismos que reduziram os impactos das crises. Esta ação estatal seria orientada por um programa com dois eixos, ou seja, o Estado deveria proporcionar pleno emprego e maior igualdade social, a partir de duas grandes ações:

1. Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada;
2. Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais (BEHRINGUE; BOCHETTI, 2011, p. 86).

A partir dessa ideia de Estado interventor introduzida por Keynes, colocam-se majoritariamente no plano estatal a operação e regulação das políticas sociais. Neste sentido, é fundamental reafirmar a qual Estado está se referindo, uma vez que, segundo Mascaro (2013), não existe neutralidade estatal diante dos conflitos sociais e culturais. Em uma sociedade dividida em classes, com um Estado estruturalmente capitalista, é inevitável a luta de classes e, por conseguinte, segundo o mesmo autor, o Estado não é impermeável às lutas de classe, mas permeado por elas.

Nesse sentido, conforme Pereira (2016), as políticas sociais têm um caráter “ardiloso”, pois as respostas do Estado frente às demandas da pauperização da classe operária no modo de produção capitalista não se restringem somente a conquistas dos não favorecidos pelo sistema, constituindo-se em mecanismo que proporciona as condições essencialmente necessárias à manutenção e continuidade do Modo de Produção Capitalista.

Portanto, a referida autora argumenta que, embora seja indiscutível a importância que as políticas sociais representam na vida dos trabalhadores, é também contraditória, sendo geridas por um Estado predominantemente burguês e, portanto, conduzidas por pactos e leis interclassistas. Desde suas origens, as políticas sociais buscaram conciliar interesses antagônicos, tendo que contar com poucos recursos econômicos para atender às necessidades sociais. Dessa forma, na prática, as políticas sociais estão enredadas nas relações de poder, servindo de motor para a regulação que favorece a dominação do capital sobre o trabalho. E, contraditoriamente, é atribuído às políticas sociais o falso caráter de redistribuição de renda e

satisfação de necessidades humanas, contudo, sempre esteve, essencialmente, à disposição de satisfazer as necessidades do capital.

Nessa mesma perspectiva, Faleiros (2009) alerta quanto ao lugar estratégico que as políticas sociais ocuparam no capitalismo monopolista do Estado, que aceita a existência das políticas sociais na medida em que possam ser úteis para a reprodução e manutenção do capital, em virtude “do papel que o Estado exerce para proteger, financiar e suportar o capitalismo monopolista, tanto nos países hegemônicos como nos países dependentes” (p.11).

Embora em âmbito internacional (Europa principalmente) tenham sido vivenciadas algumas experiências de um “Estado interventor” constituído a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, caracterizado pelo desenvolvimento de programas de intervenção estatal, denominados Estado de Bem-Estar (*WelfareState*¹⁴), Couto (2010) e Granemann (2007) chamam a atenção que a década de 70 foi profundamente abalada pela irrupção de uma série de crises, especialmente na acumulação capitalista, que coincidiu com o fim da era de ouro da economia mundial, repercutindo severamente nas políticas sociais. A decadência nas taxas de lucros, conforme Couto (2010, p. 69), foi “acompanhada de altas taxas de inflação, ruindo, assim os pilares econômicos que sustentavam o projeto de planejamento da fórmula de regulação Keynesiana”. Segundo Faleiros (2009), esse modelo entrou em decadência sobretudo pela crise do dólar de 1978, as crises do petróleo de 1973 e 1979, a crise fiscal, especialmente nos Estados Unidos, advinda da severa inflação que desencadeou uma estagnação, acrescida ainda da crise política pela derrota norte-americana no Vietnã em 1975.

Diante desse contexto, as estratégias de enfrentamento à crise encontradas pelos países centrais, particularmente os Estados Unidos, foram de centrar esforços para privilegiar o grande capital financeiro por meio de um programa de contrarreformas estruturais. Assim, foram adotadas profundas mudanças nos arranjos produtivos e nas tecnologias caracterizadas por um conjunto de medidas denominadas de reestruturação produtiva. Essas medidas criticavam a intervenção estatal na economia e o Estado de Bem-Estar social (SOARES, 2009).

Segundo Behring e Boschetti (2011), as críticas ao Estado de Bem-Estar social iniciaram no Chile com um golpe militar financiado pelo grande capital, em 11 de setembro

¹⁴Segundo Pereira (2011), *Welfare State* é um sistema de organização social caracterizado por restringir as forças do mercado e priorizar as reivindicações sociais, permitindo a disseminação dos direitos sociais, a oferta universal dos direitos sociais, o que possibilitou a construção da assistência social como rede de defesa contra a pobreza e como meio de garantir padrões mínimos de atenção às necessidades humanas básicas.

de 1973, na mesma década da crise estrutural do capital. A Universidade de Chicago serviu de *locus* para a formulação dos argumentos teóricos que embasaram o reordenamento do modo de produção capitalista, desenvolvidos por um grupo de economistas¹⁵. Estas formulações trouxeram uma série de desmontes para as conquistas da classe trabalhadora, implantando um Estado mínimo que deve ceder e privatizar o campo que anteriormente pertencia às políticas sociais, transformando a saúde, a educação, a previdência, a assistência em mercadorias.

Na passagem dos anos 1970 à década de 80, as políticas sustentadas por essas concepções ficaram conhecidas por políticas neoliberais e Estado Mínimo, e foram amplamente difundidas na Inglaterra e nos Estados Unidos, ganhando visibilidade em plano mundial¹⁶. Segundo Frigotto (1997, p.11), na “aplicação das teses do Estado mínimo, desregulamentação, privatização e instauração da liberdade pura do mercado, o ideário neoliberal espalhou-se no mundo como uma praga” e não tardou a chegar na América Latina e ao Brasil. Estas propostas se materializaram na América Latina por meio de contrarreformas que incluíram as esferas econômica, política e social.

Segundo Behring e Boschetti (2011), esse receituário vem sendo aplicado no Brasil desde a última década do século XX e reatualizado com maior intensidade a partir da década de 90, orientando a economia diante da crise do capitalismo em esfera mundial. Para Soares (2009), essa reestruturação foi duramente imposta aos países da América Latina como requisito para a obtenção de financiamento e possibilidade de pagamento da dívida pública,

¹⁵De acordo com Brettas (2013) o país pioneiro na implementação destas propostas foi o Chile, em 1973, com o golpe de estado do General Pinochet, que impôs uma série de medidas em benefício do grande capital. Ou seja: “As medidas adotadas foram marcadas pela truculência no enfrentamento as manifestações da classe trabalhadora e no desmonte de das suas organizações, desregulamentações nas relações trabalhistas, privatização de empresas, de recursos naturais e das políticas sociais, liberalização da economia dentre outras, tendo como resultado uma forte concentração de renda e riqueza nas mãos da burguesia” (BRETAS, 2013, p. 154). E Batista (2012), Anderson (1995) indicam que essa experiência foi implantada posteriormente na Inglaterra no governo de Margaret Thatcher, em 1979, nos Estados Unidos, Alemanha e Dinamarca na década de 80, seguidos dos outros países europeus, que optaram por seguir o novo ideário político e econômico.

¹⁶Este receituário de retomada das taxas de lucro foi estruturado pelos organismos internacionais, visando especialmente aos países periféricos, pois havia, segundo Paula (2005, p. 31), a “opção clara do governo norte-americano em privilegiar o grande capital financeiro como veículo de recuperação de seu poderio econômico-político-militar”. Assim, conforme Batista (1994), os chamados organismos internacionais, o Banco Mundial – BM, Fundo Monetário Internacional – FMI, formularam planos e programas claramente direcionados para os países de economia periférica, objetivando conter a crise e a retomada do crescimento econômico. Esta nova matriz do Estado capitalista combinou um receituário que incluía, essencialmente, privatizações, redução dos direitos trabalhistas, forte repressão e combate aos sindicatos dos trabalhadores, contensão fiscal e orçamentária, sustentados no discurso falacioso de redução do endividamento público, aumento de novas oportunidades de empregos e crescimento econômico. O epicentro desta proposta incluía o discurso de anticomunismo, favorecendo a redução de impostos para os mais ricos, a elevação das taxas de juros, com forte repressão às greves, objetivando desmobilizar as organizações sindicais, além dos cortes operacionalizados nos gastos sociais. Estas medidas foram sendo disseminadas e ganharam forma nos governos de direita no continente europeu, orientados pelo disciplinamento orçamentário e pelas reformas fiscais.

sendo pressionados a aderir a um programa de pagamento em longo prazo das dívidas¹⁷. E o Brasil ficou subordinado a este programa de ajuste estrutural, considerando a necessidade de obter crédito e a possibilidade de pagar parte da dívida externa. Diante da conjuntura de crise e das pressões externas, os países dependentes teriam primeiramente de dedicar-se à estabilização financeira e posteriormente à implantação das contrarreformas estruturais.

Porém, o impacto dos ajustes liberais não foi homogêneo, tendo relação com o estágio de desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social. Conforme aponta Couto (2010, p. 71), “nos países de economia central, onde existia um forte sistema de proteção social constituído, os ajustes neoliberais tiveram muitas dificuldades para se implementar, ocorrendo muito mais na órbita dos países de economia periférica, na cobrança da dívida externa, do que em alterações substanciais no sistema de proteção”. Pode-se afirmar que esses impactos foram muito mais acentuados no contexto brasileiro, considerando que as conquistas no campo social são da década de 80, coincidindo com o mesmo período de disseminação e implante do receituário liberal, conforme Couto (2010) implicando em políticas com caráter emergencial, focalista e assistencialista, retomando o caráter meritocrático, da concessão e da dádiva, contrários às concepções de direito.

As medidas de combate à pobreza no Brasil e na América Latina ganharam espaço sem comprometer o processo dos ajustes liberais. O novo modelo de administração do Estado e de execução de serviços sociais públicos impôs severas restrições aos gastos sociais, transferindo a responsabilidade para a sociedade civil e para o mercado¹⁸. As Contrarreformas no contexto social incidiram significativamente sobre as políticas de educação, saúde, assistência e previdência social. Os desmonte das conquistas sociais seguiu com cortes de recursos orçamentários os quais foram drenados para o setor privado. Os anos que sucederam a implantação da reestruturação econômica são marcados por decisões financeiras e fiscais.

¹⁷Segundo Batista (1994), o Consenso de Washington de 1989 reuniu funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos, além de economistas latino-americanos para avaliar as reformas econômicas que estavam sendo implantadas na região. Para a autora “A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano.” (p. 6). Essas medidas seguiram sendo implantadas, fundamentadas no discurso de necessidade da estabilização da economia, propondo um ajuste estrutural para as economias periféricas, tendo como pano de fundo a internacionalização dos mercados. Assim, o pacote proposto pelo Banco Mundial – BM e Fundo Monetário Internacional – FMI combinava planos e programas direcionados para conter a crise e estimular o crescimento econômico. O pacote da reforma consiste num conjunto de medidas a serem implantadas tendo em vista a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável. A adoção dessas medidas foi imposta pelas instituições financeiras como condição para conceder empréstimo aos países endividados.

¹⁸Esta conjuntura explica a proliferação das instituições privadas no âmbito do terceiro setor, as denominadas Organizações Não Governamentais (ONGs), que contraditoriamente passaram a acessar o dinheiro público e as linhas de crédito internacional, propondo desenvolver projetos orientados para o enfrentamento da pobreza.

Especialmente as reformas feitas nos últimos anos, que afetam a garantia de diversos direitos. Essa necessidade de reestruturação econômica e de avanço do desmonte dos direitos sociais impulsionou o golpe parlamentar que depôs, em 2016, a Presidente da República do Brasil Dilma Rousseff. O golpe teve como pano de fundo um projeto de reorganização política da burguesia brasileira frente aos reflexos da crise econômica e financeira internacional. Diante desses interesses, a Câmara dos Deputados e o Senado aprovaram, dentre outras medidas, a Emenda Constitucional (EC) n.95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal que congela os gastos sociais por vinte anos. Importa salientar que esta limitação implica redução de investimentos na oferta de bens e serviços à população, como saúde, assistência, educação, dentre outras políticas, o que tem rebatimento direto nos direitos da criança e do adolescente.

Junte-se a isso o cenário eleitoral de 2018 que elegeu o Presidente da República do Brasil Jair Messias Bolsonaro, que adota um conjunto de medidas dando prosseguimento ao projeto de desmonte das políticas sociais. Exemplo disto é a EC n.06/2019, que instituiu a Reforma da Previdência, aprovando a destruição da seguridade social, que acaba com o mecanismo de solidariedade conquistado na Constituição Federal de 1988.

Em síntese, pode-se afirmar, em conformidade com Lima (2015), que a partir da década de 90 ocorreu intenso movimento de privatização das esferas estatais, incidindo mais especialmente nas áreas da previdência social (como, por exemplo, na intensa disseminação dos planos previdenciários privados, além da retirada de direitos historicamente reconhecidos), da saúde (com o aumento na adesão aos planos privados de saúde, que disparou depois da década de 90), na área da política educacional, com o crescente aumento das instituições de ensino fundamental e médio privadas, assim como na propagação das universidades privadas (tanto as de ensino presencial, quanto as de ensino a distância).

Segundo Fattorelli (2019), são notórios os interesses que impulsionam estas reformas, haja vista que se ignora a possibilidade da auditoria da dívida pública, que em 2018 a dívida interna federal fechou em cinco trilhões, apontando que o rombo das contas públicas está no sistema da dívida. Sendo assim, estas distorções tendem a gerar mais crise e maior tensionamento nas políticas sociais e nas condições de vida da classe operária, afetando especialmente as condições de desenvolvimento e proteção da criança e do adolescente.

Este contexto contraditório que deu origem às políticas públicas em solo brasileiro aliado a crise política e econômica interferiu negativamente na implantação das políticas públicas. Conforme veremos no item que se segue, sobre a política educacional brasileira, existe um descompasso entre o período da redemocratização do país e a força de barganha dos

movimentos sociais que galgaram pautar no texto constitucional direitos fundamentais, a exemplo da educação, que infelizmente divergem do momento de implantação das políticas sociais, fortemente marcadas por contrarreformas.

2.1.2 Política educacional brasileira a partir da Constituição da república Federativa do Brasil

Tratar sobre a política educacional no contexto brasileiro remete-se necessariamente aos aspectos históricos e à inseparável vinculação entre o estrutural e o conjuntural, que devem ser considerados a partir das especificidades dos países da América Latina e do Brasil, constituídos por países de economia dependente. Neste contexto, a educação seguiu uma trajetória sinuosa, desde seus primórdios, reservada a uma elite dominante e fortemente exploradora, onde registra-se o desenho de diferentes formas de dominação cultural de um grupo minoritário sobre a grande maioria, que sempre estiveram arraigadas no contexto social. Ideias como as de que o ensino é para apenas uma parcela privilegiada da população, aqueles destinados a serem os líderes, e, por isso, os demais não precisam estudar, ou ainda que a educação ofertada deveria servir para formar “bons” trabalhadores. Perspectiva que, sob a lógica de um Estado representante da elite brasileira (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2016), observando-se que, nos diferentes momentos da história, a política educacional adotada teve por finalidade colocar a cabo as referidas intenções.

É importante registrar que, embora seja de fundamental importância conhecer os processos sociais que engendraram o desenho da referida política, dados os limites do presente texto, não será possível retomar o processo histórico de sua construção, limitando-nos apenas a demarcar que o recorte mais objetivo aqui realizado será na Educação Básica, uma vez que a mesma situa-se na instância da oferta a crianças e adolescentes – ciclo de vida que corresponde ao recorte do presente estudo.

Nesse sentido, também as reflexões aqui registradas se voltam ainda mais objetivamente aos elementos da política educacional brasileira demarcada a partir da década de 80, com a aprovação da Constituição Federal em 1988. Este que se tornou um marco histórico de transição do país, seja na perspectiva de contexto social, de regulamentação legal, como também de afirmação de movimentos sociais voltados ao reconhecimento dos direitos sociais e, dentre estes, aqui especificamente ao direito à educação pública de qualidade.

Já em fins da década de 70 até meados da década seguinte, com a ruptura da ditadura militar tem início a efervescência dos movimentos sociais, trazendo à tona uma série de reivindicações nos diversos campos da vida social, como por melhor condição de vida, de trabalho, de saúde, de habitação, de educação. No campo educacional girava em torno da recusa das perspectivas tradicionais reproduzidas até então e da necessidade de se fundamentar uma teoria crítica da educação, onde essa deixasse de ser somente uma mera reprodutora da estrutura social vigente.

Calcado nesse contexto, o texto constitucional vai receber e registrar significativas reivindicações desses movimentos, como, por exemplo, um novo desenho das políticas sociais, organizadas sob o princípio da participação e do controle social, na tentativa de romper com a lógica de interesses privados, tendo como perspectiva a democracia nos processos de tomada de decisão do Estado. Questões para as quais, passadas cerca de três décadas, temos uma extensa literatura que registra os avanços e os retrocessos sofridos quando da tentativa de concretização dos referidos princípios, que se tornaram cada vez mais obscurecidos à medida que se avançou no processo de adequação do Estado à agenda das reformas neoliberais, conforme registrado anteriormente.

Contudo, ainda assim, é importante registrar os elementos centrais especificamente cunhados no texto constitucional e as principais normatizações decorrentes destes e, principalmente, as reformulações que foram ocorrendo no decorrer das últimas décadas.

Nesse contexto, no que se refere à educação, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dedica o Capítulo III à educação, sob o título: Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, que compreende os artigos 205 ao 214, determinando que a educação é direito de todos e dever do Estado.

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL 1988).

A educação é pautada como um propósito a ser construído de maneira que o usufruto do direito à educação deve contribuir para o desenvolvimento pessoal, preparo para cidadania e qualificação profissional. Assim, o usufruto da educação, ao materializar-se, deve contribuir para o direito à vida cidadã, orientado pelo princípio do direito à igualdade.

O artigo 208 estabelece ainda que o dever do Estado com a educação será efetivado por intermédio da garantia de ensino fundamental gratuito e obrigatório, sendo o mesmo um direito público e laico. Essa matéria não de todo nova, pois Freitag (1984) registra que, muito

embora as constituições anteriores não tenham sido totalmente omissas em relação à educação escolar, somente a Constituição Federal de 1934 inseriu a obrigatoriedade da educação, de maneira que as constituições anteriores se reportaram à educação focadas no aspecto da gratuidade.

Porém, somente no texto constitucional de 1988 é que se registrou maior detalhamento no que se refere ao direito à educação (compreendido no campo dos direitos sociais), representando um salto qualitativo em relação às constituições anteriores, trazendo maior detalhamento no seu texto e os instrumentos jurídicos para sua garantia.

Nesse sentido, em relação às alterações pós-Constituição, destaca-se o artigo 208, que passa por mudanças pela Emenda Constitucional nº14 de 1996, em que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - Ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1996).

Observa-se que na redação original a oferta do ensino fundamental gratuito e obrigatória se estendia a todos, inclusive a quem não teve acesso na idade própria, de tal maneira que houve significativa adesão aos cursos de Educação de Jovens e Adultos. Contudo, a mudança colocada pela Emenda Constitucional nº 14/1996 na redação do texto constitucional manteve a gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, apenas, para o ensino fundamental regular e colocou somente a gratuidade aos que a ele não tiveram acesso na idade própria, apontando despreocupação com a escolarização formal dos excluídos, que continuaram à margem da obrigatoriedade à formação. E, em 2009, a Emenda Constitucional nº59 deu nova redação para o art. 208, colocando que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante:

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos quatro (04) aos dezessete (17) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 2009).

Com ressalva às controvérsias que envolvem a obrigatoriedade à educação para os que não tiveram acesso em idade própria, quanto ao conceito educação básica introduzido pela Emenda Constitucional nº59 em 2009, foi inovador, considerando que, na sociedade brasileira, durante séculos, apenas uma parcela privilegiada da população teve acesso à educação, sendo esta reservada para as elites, negando de modo elitista e seletivo aos cidadãos a democratização do conhecimento.

Ao incluir a educação no rol dos direitos sociais, potencializa-se a necessidade de ações que efetivem esse direito sem diferença, ancoradas pelo princípio da igualdade de todos perante a lei, que determina o mesmo tratamento para todos os cidadãos, sem distinção de

qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade à igualdade, à segurança e à propriedade.

Ainda na instância de redesenho da política educacional pós Constituição Federal de 1988, é importante destacar que, no período do Governo Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990 a 1995), apesar de ser caracterizado pela falta de articulação política entre o Ministério da Educação e os movimentos sociais da área, ainda assim, foi possível manter a discussão acerca da nova Lei de Diretrizes e Bases Curriculares (LDB), com vistas à revisão do documento a partir da Constituição Federal então promulgada. Esta lei projeta os objetivos, princípios e as finalidades da educação no país, a organização, estrutura e composição dos níveis, etapas e modalidades da educação, a formação dos professores e os critérios relacionados aos recursos.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/1996 foi aprovada na gestão de Fernando Henrique Cardoso¹⁹, prevê (segundo o art. 21) que a educação escolar se compõe de (I) educação básica (formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio); (II) educação superior. Considerando os objetivos da presente análise, será dada mais atenção aos elementos que compõem as três etapas da educação básica, uma vez que a própria legislação aponta para uma etapa da formação geral de crianças e adolescente e que, historicamente, vem sendo negligenciada aos filhos dos trabalhadores, frequentadores da escola pública (SAVIANI, 2007). Porém, logo em seguida à sua aprovação, Fernando Henrique Cardoso reafirmou essa configuração com o Decreto n. 2.208/1997, introduzindo a separação obrigatória entre ensino médio regular e profissional, separando a formação geral da formação para o trabalho, promovendo uma educação para o mercado, marcado pelo ideário empresarial.

Porém, segundo Saviani (1998), apesar de toda a tendência e orientação daquele momento voltada para os interesses do mercado capitalista, a aprovação da nova LDB foi um momento significativo para o sistema de ensino brasileiro. Dessa forma, sua promulgação estabelece as diretrizes e as bases do atual sistema de educação nacional “definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira” (p.42).

Segundo Saviani (1998), sobre o conteúdo da nova LDB é possível destacar que ela outorga competências para as três esferas do governo, responsabilizando os municípios pela manutenção da Educação Infantil, e pela garantia prioritária do Ensino Fundamental. Já os

¹⁹A primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso compreende o período entre 1995 e 1998 e a segunda gestão compreende o período entre 1999 e 2003.

estados devem colaborar com os municípios na garantia do Ensino Fundamental e manter como prioridade o Ensino Médio. E à União cabe atender na assistência técnica financeira aos estados, Distrito Federal e municípios.

Em decorrência da aprovação da LDB, foram instituídos alguns programas no governo federal, incluindo o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que promove o acesso dos estudantes da escola pública ao Ensino Superior, e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), proporcionando bolsas de estudo para cursos de nível superior em universidades particulares.

É importante sempre reafirmar que o contexto da aprovação da LDB e demais programas ocorreu no exato momento de afirmação da perspectiva neoliberal que se disseminava pela América Latina. Perspectiva que vai incidir também sobre o campo educacional, de maneira que os pressupostos da descentralização das verbas federais, da elaboração do currículo nacional, ênfase à educação a distância, avaliação nacional das escolas, entre outros, na sua maioria, seguiram a tendência orientada pelos organismos financeiros do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ou, como assertivamente afirma Frigotto (2011, p.241), mesmo com a aprovação da nova LDB a política educacional desenvolvida continua a atender aos interesses públicos e privados, como foi ao longo de sua história e “que por não disputar um projeto antagônico aos interesses capitalistas acabou se *harmonizando com* os interesses da classe dominante”.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, reacendeu expectativas e esperanças da classe operária, por se tratar de um governo previa incluir no plano de governo reivindicações históricas das classes populares. Muito embora este governo tenha se caracterizado por implementar políticas contra a pobreza, investindo no Programa Bolsa Família e em outras ações, a exemplo do crédito imobiliário para a população de baixa renda tendo em vista o Programa Minha Casa Minha Vida, em virtude dos pactos estabelecidos com os partidos aliados acaba por dar continuidade às políticas implementadas no governo anterior.

No âmbito da educação foi implementada uma nova reorganização para o ensino médio estabelecida pelo Decreto n. 5.154/2004, que permitiu, tanto para a rede de ensino público como para a privada, a escolha da melhor forma de organização das etapas do ensino médio, de forma integrada, concomitante ou em separado da educação profissional, contrariando as expectativas diante do que se esperava em relação a este aspecto educacional. E, em 2008, o governo dá continuidade a estas contradições, estabelecendo parceria entre o

público e o privado no que se refere à oferta da educação profissional, revelando os compromissos assumidos pelo governo com o empresariado que tem interesses na educação.

Quanto às questões de financiamento, em 2006, a Emenda Constitucional n. 53/2006 instaura o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) em substituição ao (FUNDEF), abrangendo todas as modalidades e etapas da educação básica; contudo, embora o FUNDEB tenha ampliado o raio de ação em relação e, conseqüentemente, tenha atingido um número maior de estudantes, a falta de recursos do governo federal limitou um maior desenvolvimento da educação (OLIVEIRA, 2008).

Em 2007, no segundo mandato do governo Lula, tem origem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com promessas referentes à qualidade do ensino que, junto com o Decreto n. 6094/2007, que implementa o Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação organizando inicialmente 17 ações em desenvolvimento no MEC, o qual previa biblioteca na escola, objetivando distribuir literatura para as escolas e universalizar a distribuição de livros didáticos (SAVIANI 2007).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para avaliar o nível de aprendizado dos estudantes, tomando como parâmetro as disciplinas de língua portuguesa e matemática, submetendo os alunos de 4º e 8º anos do ensino fundamental e 3º do ensino médio a exames padronizados, tendo ainda como indicadores questões referentes à repetência de ano e da evasão escolar. O objetivo era atingir a média 6,0 até o ano de 2022, contudo, o foco das avaliações de desempenho dos estudantes estava relacionado a resultados quantitativos, gerando resultados que não revelam a realidade concreta da qualidade do aprendizado (SAVIANI 2007).

No governo Dilma Rouseff (2011 a 2016) foi criada a Lei n. 12.513/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). O objetivo era ampliar a oferta do ensino profissional e tecnológico, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2011), contudo, facilitou o acesso da iniciativa privada na educação básica por meio da educação profissional.

É relevante pontuar, no âmbito da Política Educacional vigente, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, aprovado em 25 de junho de 2014, que se constitui no planejamento com metas a serem alcançadas no prazo de 10 anos (de 2014 a 2024). A elaboração desse plano trouxe aspectos importantes, indicando a elaboração de planos municipal e estaduais contando com a participação de representantes escolar e da sociedade civil nas conferências, os quais influenciaram as proposições das metas, tendo em vista o

Sistema Nacional de Educação. Contudo, com o processo de *impeachment* da então presidente, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência com um pacote de propostas que visavam à privatização e à redução drástica dos recursos para a área social. No campo da educação, como se não bastassem os cortes de recursos, que foram cruciais, o governo propôs uma reforma para o ensino médio por meio de medida provisória, permitindo a flexibilização da oferta desta etapa do ensino, e introduziu a educação profissional como eixo de formação no ensino regular, reduzindo a carga horária de oferta das disciplinas contidas na Base Nacional Comum Curricular. Medidas estas que não foram acatadas pela rede de ensino privado, reiterando e aprofundando o privilégio para os estudantes pertencentes à classe da elite.

O Novo Regime Fiscal imposto pela Emenda Constitucional (EC) n.95/2016 congelou os gastos sociais por vinte anos; e a Medida Provisória n.746/2016, transformada na Lei n. 13.415/2017, se institui numa Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e provocou profundas alterações não só no ensino médio, modificou diferentes legislações objetivando atingir o alcance desejado pelos interesses do capital. Dentre estas legislações que sofreram alterações fundamentais estão a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e a Lei do Fundo e Manutenção do desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Em síntese, a Lei n. 13.415/2017 implementou as seguintes alterações no Ensino Médio (BRASIL, 2017): a) a carga horária do Ensino Médio deve ser expandida gradualmente de 800 horas anuais para 1400 horas– ensino integral. Segundo o art. 36, o currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: I- linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; V - formação técnica e profissional (BRASIL 2017). A obrigatoriedade nas disciplinas fica somente para português, matemática e inglês para o ensino médio. Já as disciplinas de sociologia, artes, filosofia, artes e educação física são indicadas na lei como estudos e práticas que compõem a BNCC.

Quanto à formação técnica dos profissionais da educação, permite ser realizada em parceria com setores privados, alterando a Lei do FUNDEB (Lei n.11.494/2007), permitindo ainda a contratação de profissionais com notório saber para exercer a função de professor.

Estas limitações tanto no orçamento, quanto na qualidade do ensino, trazem sérias e preocupantes consequências de sucateamento para a formação da criança e do adolescente, considerando que reduzem drasticamente a qualidade de desenvolvimento das potencialidades da criança e do adolescente, além de empurrar a educação e a saúde e demais políticas sociais para o rol da privatização subsidiada pelo orçamento público. Motta e Frigotto (2017, p. 366) indicam que a EC n. 95/2016 congela de forma desumana os gastos voltados para educação, saúde, assistência social, esporte, etc. Dessa forma, as finanças destinadas para a educação devem ocorrer de acordo com a inflação dos 12 meses anteriores, ou seja, deve haver somente a correção dos custos, sem haver evolução real dos gastos. Esta perspectiva de contensão de gastos na área social, além de impedir a melhoria do desenvolvimento econômico, atinge diretamente a educação já precarizada, interferindo no direito ao desenvolvimento integral da criança e do adolescente, perpetuando e acirrando ainda mais as questões de desigualdade de classe. Sendo assim, tudo indica que essa limitação de gastos impossibilita melhorias, dificultando que camadas inteiras tenham acesso às políticas de educação e a recursos que melhorem suas condições de vida, agravando, conseqüentemente, problemas econômicos que resultam em diferentes problemas sociais.

Em síntese, pode-se afirmar que, embora se tenha alcançado significativas mudanças formais/legais relacionadas ao direito à educação e que tenhamos patamares de universalidade e obrigatoriedade abrangendo a maior parte da população em idade escolar, o corte de classe se manteve presente na procura dos estudantes de baixa renda pelo ensino profissionalizante para ingresso no mercado do trabalho e possibilidade de contribuir com a renda familiar. Desta forma, na prática, a educação propedêutica continuou destinada para a elite e a formação profissionalizante para os filhos da classe dos trabalhadores (CURY 2002).

A expansão do capitalismo e sua premente necessidade de novos e maiores lucros determinaram aos países periféricos a economia de mercado global sem limites, com acirrada competição, com a diminuição do Estado, especialmente, na área social. Este cenário interfere decisivamente na configuração da política educacional, assumindo contornos perversos cotidianamente na escola, que teve que se adequar ao novo contexto, com uma sobrecarga de responsabilidades, a qual tem que formar cidadãos para o mundo tecnológico, além de dotá-los de orientações éticas, de forma que os mesmos se adaptem às novas exigências do mundo do trabalho (ENGUIA 1989).

Nesse sentido, pode-se dizer, conforme Saviani (1998), que a política educacional exprime as medidas que o Estado adota para a educação e indica também as políticas sociais

delimitadas pelo país. Na sociedade capitalista, a forma econômica vigente é a da propriedade privada dos meios de produção e sua consequente apropriação privada dos bens coletivamente produzidos, em virtude disso, as políticas sociais ficam subordinadas aos interesses econômicos, “favorecendo os interesses privados sobre os interesses da coletividade” (SAVIANI, 1998, p. 01), trazendo sérias consequências, especialmente, para as políticas sociais nas áreas da saúde, previdência e assistência social, cultura, comunicação e educação. Ou ainda, como nos indica Iamamoto (2015), a superação das desigualdades presentes na sociedade será possível somente com a superação do próprio sistema capitalista, uma vez que este se mantém da desigualdade e da exploração. E, sendo que o capitalismo se constitui num processo contraditório, a educação também vai exprimir as contradições deste sistema.

A seção que se segue tratará sobre a proteção integral da criança e do adolescente e o papel do Estado, se discorrerá especialmente acerca dos marcos legais que regulamentam e institucionalizam o reconhecimento dos direitos humanos voltados à criança e ao adolescente.

3 A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E O PAPEL DO ESTADO

Ao abordar aspectos históricos da atenção destinada a crianças e adolescentes percebemos diferentes formas de apreendê-los no decorrer da história da humanidade e referenciados pelas relações histórico-sociais construídas pelos próprios homens; e, segundo Ariès (1981), no caso do “sentimento de infância” elaborado somente em torno do século XII e XIV, colocando em evidência também a criança por meio das novas concepções que se construíam em torno da família.

As gradativas transformações sociais permitiram o reconhecimento da criança como sujeito de direitos e a construção de medidas legais, que incorporam a atuação dos poderes públicos, da família e da sociedade no que se refere à proteção da infância e da adolescência configurando uma trajetória em que, muito embora representem significativas conquistas, ainda apresentam limites, “se não é possível asseverar que em nada se avançou em termos protetivos da população infanto-adolescente, também é possível dizer que ainda está muito longe de realizá-lo minimamente” (SANTOS, 2017, p. 55). Limites que precisam ser superados por meio de uma profunda mudança de fato protetora da criança e do adolescente, bem como a intervenção de uma efetiva rede de proteção, com consistentes políticas públicas.

No caso brasileiro, o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos é uma conquista ainda recente, o que permite perceber, ao longo do processo histórico das políticas sociais brasileiras voltadas para a infância e adolescência, a clara distinção outrora existente entre as políticas voltadas para os filhos da classe dominante e detentora de poder econômico e as políticas para os filhos da classe operária (FALEIROS, 2005).

Faleiros (2005) e Kuhlmann (2001), dentre outros autores, indicam que esta concepção e abordagem classista de invisibilidade da infância e adolescência das classes populares da sociedade brasileira é histórica e os registros da infância pobre foram silenciados com ressalva dos que foram realizados em volta da imagem do pobre como ameaça social. E Rizini (2011), em sua obra: *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*, vai registrar de que forma a esfera pública exerce controle sobre a população, especialmente, a partir da metade do século XIX, principalmente a partir da atuação de médicos, higienistas e juristas. Processo que vai se intensificar na virada do século, quando vai ser associado o denominado “problema” da infância [pobre] à questão social.

Nesse sentido, a presente seção registra inicialmente os elementos centrais da ação promovida pelo Estado a partir do primeiro marco normativo brasileiro aprovado especificamente para crianças e adolescentes da classe social pobre. Serão abordados brevemente os registros da infância pobre brasileira, especialmente a partir do século XX, na tentativa de construir um panorama da alteração histórica na concepção da criança, e o Princípio da Proteção Integral incorporada pelo Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e chamando a atenção para seus elementos centrais. Na sequência, é abordado sobre a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a política de atendimento organizada por meio do chamado Sistema de Garantia de Direitos Humanos da Criança. E, finalmente, o Estado como importante ator neste sistema e o papel que tem assumido.

3.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE PROMOVIDA PELO ESTADO BRASILEIRO DO INÍCIO DO SÉCULO PASSADO ATÉ A DÉCADA DE NOVENTA

Os registros da infância pobre brasileira ganharam evidência e se tornaram mais significativos a partir do século XX, mais especificamente, quando a pobreza urbana toma maior visibilidade, principalmente a partir do processo de abolição da escravatura e do incipiente processo de industrialização. Até então, as principais ações que se registravam eram da caridade, filantropia e assistência à criança pobre, que também eram prestadas nos mesmos moldes aos idosos e doentes. Essa prática estava vinculada às irmandades devocionais ou ainda a confrarias profissionais. E, segundo registros históricos, são estes últimos (de modo especial, juristas) que passam a exigir do poder público uma ação mais direta frente a essa população, que em termos da época oferecia um grande perigo social (FALEIROS, 2005). Neste contexto, tem início a produção de uma legislação específica para essa população, onde se registra a atuação mais efetiva do Estado frente à situação da infância e adolescência pobres.

Em 1927, houve a aprovação do *Código de Menores*, também denominado de *Código Mello Mattos*, que consiste no primeiro marco legal específico voltado a regulamentar a situação dos “menores no Brasil”. É importante registrar que, embora atribuisse ao Estado o papel de atuar, este fundamentava-se na perspectiva de controle social, com ações higienistas, moralistas e repressivas sobre as condições dos então denominados “menores”, o que

funcionou como um instrumento de controle social destinado aos meninos e meninas pobres (LONDONO, 1991).

O Estado, em nome da ordem social, deveria atuar de forma coercitiva na perspectiva de moldá-los à sociedade, neste sentido, as principais formas de intervenção eram “o abrigo, a disciplina, a assistência e a opressão” (FALEIROS 1995, p. 63). Sendo assim, as políticas públicas formuladas para a infância traziam uma clara distinção de maneira que:

Para os pobres foram criados os orfanatos, as rodas, as casas de expostos, as casas de correção, as casas agrícolas, as escolas de aprendizes as escolas de profissionalização subalterna, a inserção no mercado de trabalho pela via do emprego assalariado ou do trabalho informal. O acesso dos pobres à educação não foi considerado um dever inalienável do Estado, mas uma obrigação dos pais. E o não acesso a ela uma situação exceção, uma situação irregular, cuja responsabilidade cabia à família. O desenvolvimento da criança estava integrado ao projeto familiar, à vida doméstica, à esfera privada (FALEIROS, 2005, p. 172).

E, segundo o referido autor, para os filhos da elite ou da classe dominante foi facilitado o acesso “à educação formal, às faculdades de direito, medicina e engenharia, às aulas de piano e de boas maneiras, com formação para os postos de comando, embora à mulher tenha sido destinada apenas a organização da vida doméstica” (p.171).

Com todas as ressalvas das concepções e ações retrógradas que marcaram profundamente a história da infância e adolescência brasileira, o Código Mello Mattos introduziu o reconhecimento do papel do Estado em atuar nesta área, dando início à criação de estruturas governamentais envolvidas com o segmento da criança e do adolescente, tais como a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) (1938), incluindo a fundação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941[,] voltada para abrigar “menores” recolhidos sob a lógica do código de menores. Esses órgãos não garantiram a resolução dos problemas, conforme Faleiros (1995 p. 68) voltavam-se mais à manutenção da ordem social do que para a assistência propriamente dita²⁰.

A Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), em 1960, substituiu o trabalho desenvolvido então pelo SAM na formulação e implantação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM).

²⁰É importante registrar que, devido aos objetivos do presente texto, não cabe aqui retomarmos a história da constituição e dos serviços prestados pelos serviços de atendimento criados ao longo das cinco décadas após a implantação do referido código e que a atuação específica foi pautada em autoritarismo, abusos, negligências, dentre outras questões. Já existe uma extensa literatura histórica registrando detalhadamente as formas de atenção desenvolvidas com crianças e adolescentes institucionalizados. Para tanto, sugere-se a leitura de PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995.

A FUNABEM pretendia inovar o antigo SAM na perspectiva de prevenir ou corrigir o desajustamento e proteger a criança, mantendo os vínculos com a família, em que o importante não era a internação. Porém, o desenvolvimento da PNBEM, realizado via Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) de cada estado da federação, revelou-se um fracasso e, contraditoriamente, reafirmou a prática que então vinha sendo desenvolvida pelo antigo SAM.

Ao contrário de introduzir inovações para área da criança e do adolescente, a aprovação da Lei nº 6.697, em 10 de outubro de 1979, que instituiu o novo “Código de Menores”, tão somente reafirmou as concepções “menoristas” do Código de Mello Mattos de 1927. Nesta perspectiva, as ações do Estado brasileiro, ora representado pela Ditadura Militar, prosseguiram desenvolvendo sua intervenção pautada, segundo Rizzini (2011), na perspectiva do “controle social e ajustamento” das crianças e adolescentes pobres, dando continuidade à políticas assistencialistas e setorializadas (principalmente direcionadas aos “carentes e abandonados”) e de forma punitiva (voltadas aos então denominados “delinquentes e perigosos”), fundamentadas nos preceitos da segurança nacional.

A perspectiva adotada pela sociedade daquele período classificava crianças e adolescentes oriundos da classe operária como pessoas com ausência de normas sociais, culpabilizando os indivíduos e as famílias pela condição social, desconsiderando as relações sociais e de trabalho impostas pelo sistema capitalista vigente produtor das desigualdades, desconsiderando totalmente a condição da dignidade humana. Embora o código pautasse, em seu art. 1º, o termo “integração sociofamiliar”, o que se observou foi a perspectiva de incapacidade das famílias pobres em proteger suas crianças e adolescentes, e a ação estatal contribuindo para a segregação social.

A formulação de direitos e das políticas para a infância e para adolescência, em praticamente todo o século XX, foi marcada pela concepção da “situação irregular²¹”. Crianças e adolescentes pertencentes a famílias em condição de pobreza eram classificados

²¹Segundo Faleiros (2005) a concepção da “situação irregular” tornou-se predominante nos primeiros anos da república, quando o anseio era por implantar um projeto de nação pautado na ordem e no progresso, com ideias de uma nação forte e saudável. A perspectiva liberal oligárquica daquela época apostava na intervenção mínima do Estado no enfrentamento das questões da então chamada infância desvalida, que se pautava em parâmetros do paternalismo, do autoritarismo e da reprodução da condição operária. A partir disso, consolidou-se o conceito-chave para formulação de direitos e políticas no âmbito da infância com a concepção da *situação irregular*. “Por situação irregular compreendia-se a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por desadaptação familiar ou comunitária, e de autoria de infração penal” (FALEIROS, 2005, p. 172). Nesta concepção, o simples fato das situações de pobreza classificava a *situação irregular*, ou seja, a pobreza era vista como uma *exceção* e culpa de quem se encontrava em situação menos favorecida.

como estando em “situação irregular”. Ou seja, segundo previsto no art.2º do Código de Menores (1979), bastava estarem privados das condições de subsistência, de saúde, instrução, moradia precária, etc. como resultado do empobrecimento, em situação de maus-tratos, de castigos, ou ainda o que era classificado como “omissão” dos pais ou responsáveis pelo “perigo moral”, de “desvio de conduta” por falta de adaptação familiar ou comunitária, a falta de assistência legal, ou ainda o envolvimento em situações de ato infracional ou penal, para serem emoldurados como em “situação irregular”; ou seja, fora da ordem social e considerados perigosos e delinquentes.

Enquanto no Brasil se desenvolvia a ação do Estado pautada nos pressupostos indicados anteriormente, no contexto internacional, desde a década de 70 e mais especificamente nas décadas seguintes, eram crescentes outros debates, que viriam a romper com a lógica da situação irregular por trazerem novos parâmetros regulatórios para todas as crianças e adolescentes e não somente para a população marginalizada, como faziam as doutrinas jurídicas vigentes até fim dos anos 1970.

Esse movimento em nível internacional que discutia os assuntos da criança e do adolescente deu origem a vários documentos, a exemplo da Declaração de Genebra de 1924 Sobre os Direitos da Criança, a Declaração dos Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (regras de Pequim), que culminaram na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1989 (VIEIRA, 2008).

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança é um documento central que estabelece os princípios da Proteção Integral, mudando radicalmente a concepção que se tinha sobre a criança e o adolescente. Afirma que a criança e o adolescente não são meros objetos, assim, foi-se construindo em termos de mundo a concepção de criança e de adolescente como pessoas com direito à dignidade, ao respeito e à liberdade. As novas normatizações elaboradas a partir da Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança de 1989 tomaram-na como referência, uma vez que ela “definiu um conjunto de deveres e obrigações com força de lei internacional que devem ser seguidas pelos Estados signatários” (VIEIRA, 2008, p. 187).

No caso do Brasil, em final dos anos 1970 e 1980, o processo de redemocratização do país trouxe duras críticas ao regime político vigente, como também aos diferentes campos de atuação do Estado. Dentre estes, a área da criança e do adolescente vai levantar questionamentos contundentes ao caráter parcial e estigmatizante do Código de Menores de

1979. Movida especialmente pelas orientações da Convenção Internacional da Criança de 1989, ocorre uma ampla mobilização da sociedade pelo reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente. A exemplo disso, foram apresentadas duas propostas de interesse da área da criança e do adolescente, uma denominada Criança e Constituinte e a outra, Criança Prioridade Nacional (VIEIRA, 2008), e que resultaram no conteúdo registrado nos artigos constitucionais 227 e 228.

Muito embora a construção da legislação brasileira de 1990 voltada para a criança e para o adolescente tenha incorporado muitas das reivindicações das camadas populares, ainda não alcançou questões fundamentais de mudanças radicais para a área da criança e do adolescente.

Contudo, há que se reconhecer que foi construída por muitas mãos, sendo sua origem constituída por representantes da sociedade civil e do Estado, representações estas oriundas das heranças históricas da organização da estrutura e da superestrutura socialmente construídas, por meio de sujeitos reconhecidos pelas suas capacidades intelectuais, ou pelos papéis que desempenhavam na sociedade, ou por suas capacidades políticas e técnicas, em parte necessárias naquela ocasião para dar legitimidade política, técnica e jurídica ao documento.

Dessa forma e em virtude desses contratempos, a legislação construída está perpassada por interesses conservadores, de maneira que o documento ideal a ser construído cedeu espaço no campo de disputas para o que foi possível elaborar naquele momento.

Salvo estes contratempos que envolveram o processo de construção do Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecemos que a perspectiva doutrinária assumida pelo Brasil a partir da nova legislação que entrou em vigor nos anos 1990, denominada de proteção integral, foi propulsora no reconhecimento da dignidade da criança e do adolescente no país (SANTOS, 2017) e proporcionou significativas conquistas e mudanças para esta área.

Foi por meio desta legislação construída dentro das possibilidades daquele momento que se identifica o início do processo de mudança cultural no que se refere à concepção de direitos, uma vez ser este um dos objetivos das legislações, pelo seu caráter educativo.

Se até então crianças e adolescentes foram vistas como menores e irregulares, sendo visíveis ao Estado somente quando estavam em situação de “abandono” ou na “delinquência”, com a aprovação da Constituição Federativa do Brasil, em 1988, são registrados os preceitos que vinham sendo difundidos internacionalmente relativos aos direitos da criança e do adolescente, incluindo a nova concepção da proteção integral. E, na sequência, é instituído o

Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, com a aprovação da Lei n.8.069, de 13 de junho de 1990.

A referida mudança no marco normativo brasileiro (embora muito do previsto ainda não esteja de fato concretizado) inaugura um novo marco referencial, reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos, ou seja, “sujeitos de direitos” – direito à vida, ao amor, à saúde, ao saber, à paz e à oportunidade de crescer e se desenvolver com dignidade. Essa perspectiva vai demarcar um novo campo de discussão, ou seja, o campo dos direitos, direitos humanos infanto-juvenis fundamentados na perspectiva da proteção integral e novo papel assumido pelas mais diferentes instâncias (Estado, família e sociedade), conforme oitem que se segue.

3.1.1 Proteção Integral e o Sistema de Garantia de Direitos

A perspectiva da proteção integral adotada desde o fim do século XX traz consigo uma perspectiva revolucionária, contrapondo-se com severas críticas à doutrina da “situação irregular” e às suas características “anti-humanistas, atentatórias da dignidade de pessoas entre zero e dezoito anos, então, chamados de ‘menores’” (SANTOS, 2017, p. 27), que eram voltadas para o disciplinamento e dominação da criança e do adolescente, com total negação da dignidade da pessoa humana.

Poderíamos perguntar: O que significa adentrar o campo dos direitos? Que implicações tem na temática aqui abordada?

Segundo Ruiz (2014), as possibilidades e dimensões que envolvem o debate sobre direitos podem estar relacionadas à ordem jurídica, positivadas, isto é, previstas em lei, que remetem à relação com o Estado e ao poder vigente em cada sociedade. Uma segunda perspectiva relacionada ao direito é a satisfação de necessidades para a vida. E a terceira perspectiva relaciona direito ao acesso a bens, serviços e riquezas naturais e disponíveis a todos.

Considerando que o direito é uma construção histórica, é possível que adquira diferentes concepções determinadas pelas conjunturas, hegemonias e pelas distintas formas de organização das sociedades²². Sendo assim, as alterações nas relações sociais produzidas pelo

²²As concepções de direitos são construções advindas da organização social que adquirem diferentes interpretações nos diferentes períodos históricos. Na Idade Média o pensamento dominante se estabelecia em torno do direito natural, ou seja, a estrutura social daquele período estava organizada de forma que todos dividiam os bens necessários para vida. Autores clássicos como Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1702), Rousseau (1712-1778) definem esta ideia comunista de direito como “estado de natureza”. Os autores

desenvolvimento do modo de produção capitalista condicionaram todas as dimensões da vida social, com rebatimento no debate acerca de direitos, tornando necessário que a relação entre os homens passasse a ser pautada no direito. Segundo Trindade (2011, apud RUIZ, 2014), a passagem do modo de produção feudal-rural para o modo de produção capitalista substituiu a concepção teológica de mundo pela concepção jurídica de mundo, mais apropriada aos interesses da classe que ascendia. A concepção jurídica se consolidou na Revolução Francesa, de forma que o dogma e o direito divino foram substituídos pelo direito humano e a Igreja pelo Estado, e assim o direito passa a ser o mediador das relações sociais, especialmente, das relações de produção. Desta forma, o direito e o capitalismo nascem juntos e são inseparáveis, posto que o direito é um bem necessário aos interesses do capitalismo para estabelecer as normas sobre as relações de trabalho, os contratos de trabalho e regular a relação entre comprador e vendedor (TRINDADE, 2011, apud RUIZ 2014).

O direito como norma positivada é uma das dimensões atribuídas ao direito, comumente reconhecidas por leis.

Esse significado ocorre em expressões como "Direito positivo italiano" e abrange o conjunto de normas de conduta e de organização, constituindo uma unidade e tendo por conteúdo a regulamentação das relações fundamentais para a convivência e sobrevivência do grupo social, tais como as relações familiares, as relações econômicas, as relações superiores de poder, também chamadas de relações políticas, e ainda a regulamentação dos modos e das formas através das quais o grupo social reage à violação das normas de primeiro grau ou a institucionalização da sanção. Essas normas têm como escopo mínimo o impedimento de ações que possam levar à destruição da sociedade, a solução dos conflitos que a ameaçam e que tornariam impossível a própria sobrevivência do grupo se não fosse resolvidos, tendo também como objetivo a consecução e a manutenção da ordem e da paz social (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.349).

consideram que neste período as pessoas eram livres e estabeleciam absoluta igualdade, não conviviam com formas de opressão exterior, e não existiam nem leis e nem Estado. Contudo, a ideia da propriedade privada defendida por grupos que acreditavam na necessidade de criar proteção para um suposto bem comum deu origem ao contrato social, no qual se abria mão de determinadas decisões sobre a vida e a organização da sociedade para um soberano (BOBBIO, 1979). O contrato social é entendido como o meio através do qual ocorreu a passagem do estado de natureza para o estado civil (BOBBIO, 1979). Ainda na Idade Média, os juristas romanos, dada a estrutura dos impérios, teriam dividido os direitos em: direito natural; direito das pessoas e direito civil.

Nessa perspectiva, o direito se constitui de normas, implicando na existência de um sistema normativo com objetivo de guiar as ações (BOBBIO, 2004), possibilitando que as relações em sociedade se estabeleçam com segurança.

Para Bobbio (2004), os direitos do homem são aqueles que pertencem ou deveriam pertencer a todos os homens, dos quais nenhum pode ser despojado, sendo seu reconhecimento necessário para o aperfeiçoamento da pessoa humana e o desenvolvimento da civilização.

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 17).

Segundo Herrera (2009) os direitos humanos são processos resultantes das lutas que os seres humanos travam na busca pelo acesso a bens que são necessários à vida. O referido autor nos chama a atenção para não confundir direitos humanos com direitos positivados, considerando que uma constituição ou tratado não criam direitos humanos.

Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas. Exterior, pois as constituições e tratados “reconhecem” – evidentemente não de um modo neutro nem apolítico – os resultados das lutas sociais que se dão fora do direito, com o objetivo de conseguir um acesso igualitário e não hierarquizado “a priori” aos bens necessários para se viver. Interior, porque essas normas podem dotar tais resultados de certos níveis de garantias para reforçar o seu cumprimento (certamente não de um modo neutro nem à margem das relações de forças que constituem o campo político) (HERRERA, 2009, p. 28).

Para o autor, o ser humano nasce com um conjunto de necessidades culturais de bens materiais e imateriais que devem ser satisfeitas para se viver com dignidade. Sendo assim, a luta pelo acesso aos bens vem antes dos direitos. “Os direitos virão depois das lutas pelo acesso aos bens” (p. 28).

Assim, quando falamos de direitos humanos, falamos de dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais e imateriais necessárias para conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito (os quais, se temos a suficiente correlação de forças parlamentares, veremos garantidos em normas jurídicas). Quer dizer, ao lutar por ter acesso aos bens, os atores e atrizes sociais que se comprometem com os direitos humanos colocam em funcionamento práticas sociais dirigidas a nos dotar, todas e todos, de meios e instrumentos – políticos, sociais, econômicos, culturais ou jurídicos – que nos possibilitem construir as condições materiais e imateriais necessárias para poder viver (HERRERA, 2009, p. 29).

Todavia, Santos (2017) chama a atenção que foi na Europa, com o discurso burguês, que se originou a concepção de direitos humanos predominante no século XX. Considerando que o reconhecimento dos direitos humanos vem de um processo histórico-político, vinculado à Revolução Francesa, mesmo período do pacto da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, de forma que “a vinculação do texto da DUDH²³ ao lema da revolução Francesa – Liberdade, Igualdade, Fraternidade – acabou sendo concebido como marca de uma concepção humanista” (p.60), marca da modernidade, sendo, portanto, originalmente burguesa²⁴.

Nesse aspecto, o grande problema em relação aos Direitos Humanos, hoje, não é tanto o de justificá-los mas de protegê-los, tratando-se de um problema político e não filosófico (BOBBIO, 2004), sendo necessário retomar o vigor das lutas sociais que conquistaram os direitos ora pautados nas constituições para garantir a sua concretude no mundo real.

Os direitos sociais de saúde educação são direitos fundamentais, intrinsecamente relacionados à igualdade e garantidores das condições materiais necessárias à satisfação das necessidades básicas de sobrevivência digna para os indivíduos. O objetivo dos direitos sociais é proporcionar as condições básicas para o desenvolvimento humano e uso das liberdades fundamentais, conforme discussão do item que se segue, a respeito do direito à educação.

Dessa forma, a introdução da expressão “proteção integral” no texto constitucional origina-se na concepção da dignidade, visão contemporânea presente em todos os textos nacionais e internacionais que tratam da defesa dos direitos humanos, que “explicam a dignidade pela própria transcendência do ser humano, ou seja, foi o homem ele mesmo que criou o direito” (BENEVIDES, 2000, p. 5), introduzindo a concepção que considera todos os indivíduos portadores de dignidade. Estas transformações garantiram a universalidade do

²³Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

²⁴A autora toma como referência por “concepção humanista” a partir do princípio da dignidade da pessoa humana. Assim sendo, tem-se por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável [critério da OMS], além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2009, apud Santos, 2017). Contudo, registra que as promessas de igualdade e liberdade, apontam para o abismo que existe entre a realidade e a concretização destes anúncios, o fato é que as violências de “proporções genocidas” e a miséria que se produziu no mundo e na América Latina indicam a “insuficiência da concepção humanista” (SANTOS, 2017, p. 62).

direito a ter direitos, razão pela qual os defensores da criança e do adolescente incorporaram tal concepção por meio da questão da integralidade na proteção.

O que chama a atenção, contudo, é que a proteção integral, pela sua própria forma de estar configurada no ordenamento jurídico brasileiro (garantista, centrada na dinâmica de direitos e garantias) e por seu enraizamento na ideia da dignidade da pessoa humana, tem dado sinais de potencialidade teórico-crítica (SANTOS, 2018, p. 114).

Os fundamentos conceituais acerca da “proteção integral” não representam somente um arcabouço jurídico elaborado por juristas, ou meros princípios propostos internacionalmente, tendo na sua essência a rica contribuição da sociedade brasileira que participou ativamente na construção tanto no processo constituinte, quanto do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual tem possibilitado muitas mudanças na concretização de direitos e garantias humanistas.

A consolidação dos preceitos da Convenção Internacional da Criança transformou a visão sobre a criança, que deixa de ser objeto de proteção e passa a ser considerada sujeito de direitos e liberdades, passando a receber proteção integral.

Os quatro princípios que norteiam a estruturação da Convenção Internacional da Criança, partem:

- a) Da não discriminação, indicando que todos os direitos aplicam-se a todas as crianças sem exceção, apontando que é obrigação do Estado proteger as crianças de todas as formas de discriminação, promovendo os direitos com ações concretas.

Nesse sentido, é importante considerar que as ações devem ser ofertadas de modo diferenciado de acordo com as demandas e vulnerabilidades em que as crianças se encontrem, nas diferentes regiões e localidades. Os princípios da Convenção enfatizam a necessidade de mudanças estruturais no plano legal, nas estruturas de poder e aos recursos para a concretização do atendimento igualitário de todas as crianças.

- b) Do interesse superior da criança, que ganha destaque no artigo 3º, em que todas as ações que dizem respeito à criança devem estar de acordo com os seus interesses. A prioridade da criança e do adolescente deve ser assegurada desde a mobilização e distribuição de recursos, garantindo que os procedimentos e as decisões tomadas pelos governos considerem os interesses da criança e do adolescente antes de qualquer decisão que os atinja.

- c) Pelo artigo 6º, meninos e meninas têm direito à sobrevivência e ao desenvolvimento de forma integral. Pelo direito à vida, devem ser asseguradas à criança e ao adolescente o devido apoio e todas as condições para desenvolver todo o seu potencial.

d) A questão da participação vem definida pelo artigo 12, que garante envolvimento de crianças e adolescentes nas questões e decisões que os afetem, ou seja, meninos e meninas devem ser encorajados a participar das decisões que envolvem seus interesses, conferindo o direito de expressar suas opiniões e de obter acesso a informações importantes de maneira compreensível a eles.

Tanto no texto Constitucional como no Estatuto da Criança e do Adolescente, vai ser registrada a tipificação das ações de proteção integral da criança e do adolescente. Os primeiros seis artigos explicam o sentido, o princípio e o conceito de proteção integral, estabelecendo relação com o artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Pela primeira vez, o texto constitucional dedica um capítulo às questões da criança e do adolescente, encontradas no Capítulo VII – Da Família, Da Criança, Do Adolescente, Do Jovem e do Idoso, incorporando a concepção da prioridade absoluta quando se refere a pessoas menores de 18 anos.

Para além do artigo 227 do texto constitucional de 1988, se completa o significado da consagração legal dos direitos da criança e do adolescente no disposto no artigo 5º, com o direito formal, considerando todos iguais perante a lei; no artigo 6º, com os direitos sociais à educação, segurança, saúde, moradia, proteção aos desamparados, à maternidade, à infância, entre outros; no artigo 24, com o direito à proteção, responsabilizando todas as esferas do governo; no artigo 203, com o direito à assistência social, conferindo proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e o amparo a crianças e adolescentes carentes; e com o artigo 204, que traz o direito à priorização na mobilização dos recursos e gestão participativa; e no artigo 208, com o direito à educação na primeira infância. Estes princípios incorporados pela legislação brasileira são princípios humanistas e objetivam a “cidadania; a dignidade da pessoa humana; construção de uma sociedade livre; justa e solidária; a erradicação da pobreza; da marginalização e da desigualdade regionais e a não discriminação em geral” (SANTOS, 2018, p. 114). Neste sentido, foram colocados (formalmente) na posição de prioridade absoluta na elaboração e execução das políticas públicas, definindo-os como titulares de direitos especiais, pela sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Essas conquistas exigiram novo sistema de atendimento para implementar os pressupostos da nova legislação brasileira para a criança e o adolescente. Sendo assim, como ponto-chave para compreender os diversos pontos e elementos que compõem a política de atendimento da criança e do adolescente, referenciamos a Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (CONANDA), que “dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos” (BRASIL, 2006); deliberada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos e pelo CONANDA, foram definidos parâmetros para institucionalização e fortalecimento desta nova gestão em defesa dos direitos da criança e do adolescente por meio de um SGD, como caminho para a proteção integral (BAPTISTA, 2012).

O sistema específico proposto para efetivação dos direitos da criança e do adolescente, responsabiliza estrategicamente o Estado, a família e a sociedade pela dinamização e efetivação das ações firmadas na satisfação das necessidades humanas básicas, na participação popular, na descentralização política e administrativa e no controle social e institucional, conforme disposto no CONANDA (2006). A indicação das responsabilidades referentes à criança e ao adolescente contidas no Estatuto integra os princípios da proteção integral, objetivando a defesa de direitos em todas as esferas. Merece destaque o artigo 4º do Estatuto, que trata dos deveres da família, da sociedade em geral e do poder público, em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos em todos os âmbitos da vida, incluindo o desenvolvimento social da criança e do adolescente.

Para efetivação desses direitos, esta mesma resolução configurou a estruturação do SGD, “com a articulação e integração em rede das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, a partir de três eixos estratégicos de ação na área dos direitos humanos: I da defesa; II da promoção; e III do controle de sua efetivação”(BAPTISTA, 2012, p.191).

O SGD é caracterizado pela interação de ações, atores e espaços que constituem cada um dos eixos. Cada eixo compreende uma lógica articulada de espaços públicos, instrumentos e mecanismos a serem executados para a concretização dos objetivos do atendimento, vigilância e responsabilização que a perspectiva da proteção integral da criança e do adolescente requer (DIGIÁCOMO, s/a).

O eixo da defesa se caracteriza pelo acesso à justiça, compreendendo os mecanismos normativos de acesso à justiça, cujo objetivo principal é cessar a violação, encaminhar a solução para os problemas, responsabilização do autor da violação e a aplicação de sanções. Nele estão relacionadas principalmente as instâncias jurídicas de proteção legal dos direitos

humanos instituídos, Poder Judiciário, Secretaria de Segurança Pública, Defensoria Pública, Ministério Público, Secretaria de Justiça, Ouvidoria, o Conselho Tutelar e as entidades sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente que atuam como principais atores na articulação do eixo da defesa. Este eixo se refere à responsabilização do Estado, da família e da sociedade pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos da criança e do adolescente.

O eixo da promoção é o campo responsável por formular e operar as políticas sociais de garantia e atendimento de direitos. As ações se orientam para o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente por meio de políticas públicas de atendimento aos direitos, de promoção e proteção, com caráter transversal, intersetorial, medidas de proteção e de atendimento socioeducativo. As entidades deste eixo articulam espaços públicos institucionais responsáveis por formular as políticas e estabelecer as diretrizes do planejamento, objetivando universalizar os serviços. Neste sentido, os atores que constituem este eixo incluem os conselhos de direito da criança e do adolescente, conselhos de políticas públicas.

O eixo do controle social do direito reporta ao campo das organizações representativas da sociedade civil, que opera, principalmente, a partir das instâncias públicas colegiadas, voltadas a assegurar a paridade de participação de órgãos governamentais, e de entidades sociais no conselho de direitos. Está relacionado com a vigilância dos preceitos legais constitucionais e infraconstitucionais e do controle não institucional das ações do poder público.

Em todos os três eixos estratégicos perpassam ações articuladas em rede, demonstrando a inter-relação e as ações complementares entre as políticas.

A efetivação do SGD envolve diferentes atores e espaços, constituindo-se um grande desafio, uma vez que:

Para a implementação do sistema evidenciava-se a necessidade de repensar as ações e as inter-relações institucionais relacionadas às diversas situações em que crianças e adolescentes necessitam de proteção, de forma a garantir direitos, definindo mais claramente os papéis dos diversos atores sociais responsáveis pela operacionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados. Evidenciava-se também a necessidade de fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil sobre todo esse sistema (BAPTISTA, 2012, p. 190).

A corresponsabilidade entre os atores do “Sistema de Garantia de Direitos – SGD” entende responsabilidades tanto no plano individual quanto coletivo, na solução dos problemas referentes à área da criança. A perspectiva da atuação objetiva para além da

solução dos problemas já instalados, propondo-se trabalhar com medidas proativas, impedindo que os traumas marquem a vida dos sujeitos. Para além disso, a corresponsabilidade e a descentralização das ações propostas pelo Estatuto tem como meta atender democraticamente às especificidades de cada região, além de fortalecer as ações.

As diretrizes da política de atendimento para a infância e adolescência apontam para a descentralização político-administrativa, em que os municípios, articulados com a atuação das esferas federal e estadual, são chamados a compor o SGD e criar conselhos municipais, incentivando a sociedade a participar desses espaços. O que contribui com o exercício do controle social e do controle sobre os fundos destinados à infância e adolescência (MENDES; MATOS, 2004 p. 246).

Assim, a municipalização proposta pelo Estatuto outorga aos conselhos municipais o caráter deliberativo, com a função de controlar as políticas sociais destinadas à infância e adolescência. A composição do conselho deve ser paritária, com a função de formular políticas sociais para a infância e juventude. Neste sentido, é fundamental que os conselheiros, bem como todos os integrantes do sistema de garantia de direitos, de fato estejam imbuídos do espírito de trabalho em equipe e devidamente qualificados como estratégia para que as ações sejam pautadas no compromisso e em prol do coletivo (DIGIÁCOMO, 2014).

Com ações articuladas entre Estado e sociedade, os Conselhos de Direitos, apesar da complexidade desta relação, reúnem condições de unir forças sociais e políticas. A representação paritária cria mecanismos político-institucionais de articulação, que funcionam como canais permanentes de comunicação entre a sociedade e o governo, para concretizar uma política de proteção e desenvolvimento das crianças e adolescentes.

A lógica estabelecida pelo SGD articula e integra diferentes instituições e instâncias do poder público como mecanismo de promoção, defesa e controle, tendo em vista a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, em nível federal, estadual e municipal, para efetivar as normas do Estatuto. Para que este sistema funcione de maneira fluida e permanente, é preciso que seus componentes da sociedade civil e governamental desempenhem um trabalho articulado e integrado, com responsabilidades compartilhadas, sendo a educação um dos atores que compõem este sistema de atenção à criança e ao adolescente. A escola contribui de maneira primordial no desenvolvimento integral das pessoas menores de 18 anos não só articulando saberes, podendo contribuir na garantia de direitos civis, políticos e sociais. Contudo, nem sempre as políticas de atendimento têm

solidez suficiente para oferecer o atendimento adequado que a perspectiva humanista requer, caracterizada pela omissão do Estado, conforme o item que se segue.

3.1.2O binômio proteção e “desproteção” e o papel do Estado – refletidos nos índices educacionais de Santa Catarina

Com a construção do Sistema de Garantia de Direitos Humanos para o atendimento das necessidades protetivas da criança e do adolescente, novos desafios passaram a se apresentar, dentre eles, por exemplo, no campo da “promoção”, a ação articulada entre diferentes políticas, o atendimento às necessidades previstas para essa faixa etária, o cumprimento das responsabilidades nas diferentes esferas de governo, dentre outras. Como também, no campo da “defesa”, novos atores sociais, tais como o Ministério Público, passam a integrar o SGD da criança e do adolescente, sendo desafiados a atuar de forma vigilante na responsabilização (BRESSAN; DEMETRIO, 2020).

Nesse sentido, este item busca apresentar alguns registros e índices oficiais da educação no Estado de Santa Catarina, considerando que a escola é um dos atores que integram o SGD.

Muito embora se tenha conseguido avançar em relação aos direitos da criança e do adolescente com a aprovação do ECA e a proposição de uma atuação articulada entre as diferentes políticas (nos moldes da atuação de um SGD), conforme abordado anteriormente, e considerando também que, embora a legislação voltada ao direito à educação básica, desde a década de 90, também venha sendo campo de disputa e de alguns avanços legais em dados momentos, porém, identifica-se que a questão do acesso e permanência na escola ainda deixa a desejar, e muitos são os intervenientes para se chegar à sua concretização, na sua totalidade.

Assim, na perspectiva de construir uma aproximação mais concreta ao objeto de estudo e inspirados no que orienta Frigotto (2011, p.236), que “implica tomar o objeto de análise não como um fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade”, a primeira aproximação produzida volta-se a localizar efetivamente o campo de análise, neste caso, a política educacional, principalmente, em seus registros e/ou nos índices oficiais de matriculados na rede pública e privada de educação do Estado de Santa Catarina.

Segundo o documento “Indicadores Educacionais de Santa Catarina²⁵”(2020), em 2019²⁶ foram registradas 1610.086²⁷ matrículas na educação básica, sendo distribuídas conforme a tabela que se segue:

Tabela 1 - Matrículas rede de ensino público 2019 – 2021 Santa Catarina

Matricula por área de ensino	Ano da matrícula
Etapa	Total
Ensino Infantil	386.298
Ensino Fundamental	865.262
Ensino Médio	242.876
EJA	69.270
Total	1.563.706

Fonte: Elaboração da pesquisadora com referência em dados da SED-SC/SISGESC²⁸ (ano).

Se compararmos os números da população da faixa etária de 0 a 5 anos, de 6 a 11 anos e de 12 a 17 anos que, segundo dados do IBGE, é de 1.579.000, e que correspondem à etapa da educação infantil, do ensino fundamental e médio, pode-se dizer que temos aí já registrada uma diferença de cerca de 84.564 crianças e adolescentes em idade escolar que não possuem matrícula. Se considerarmos as 69.270 matrículas do EJA, ainda assim, persiste uma diferença de 15.294 em relação ao número da população na faixa etária de 0 a 17 anos.

Segundo indica o “Diagnóstico da Realidade Social da Criança e do Adolescente do Estado de Santa Catarina”, 18.999 crianças e adolescentes de 6 a 14 anos não frequentam a escola. Estima, ainda, que a população entre 15 e 17 anos contabilize 64.782 adolescentes fora da escola (CEDCA, 2018).

25Documento organizado e divulgado pela Diretoria de Política e Planejamento Educacional em 2018.

Documento disponível na página da SED <http://www.sed.sc.gov.br/servicos/indicadores-educacionais/28427-indicadores-educacionais> acesso em 10/08/2021.

26 A última atualização dos dados referente à matrícula no ensino infantil e EJA são com referência às matrículas realizadas no ano de 2019 e publicadas no ano 2020. Muito provavelmente em razão da suspensão das atividades presenciais nas escolas provocada pela pandemia de covid-19, não foi possível atualizar os dados do ano 2020.

27Inclui matrículas do ensino regular, especial e/ou educação de Jovens e Adultos (EJA). O total de matrículas na educação básica é formado pela contagem das seguintes etapas de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio propedêutico, educação profissional-escolarização integrada, educação profissional – concomitante/FIC. Educação Profissional – Subsequente, educação de jovens e adultos – Ensino fundamental e Educação de Jovens e Adultos – Ensino Médio.

28SANTA CATARINA. Diretoria de Política e Planejamento Educacional em 2018. Documento disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/servicos/indicadores-educacionais/28427-indicadores-educacionais>, acessado em: 10/08/2021.

No que se refere ao abandono escolar no ensino fundamental, 579 crianças foram notificadas como infrequentes na escola. E, no ensino médio, houve 15.500 adolescentes que abandonaram os estudos ao longo do ano de 2018. Segundo Matos (2021), no ano de 2019, até data de 18 de dezembro de 2019, foram 48.324 ocorrências de infrequência escolar registradas no sistema Aviso por Infrequência de Aluno (APOIA)²⁹.

Embora o documento oficial da Secretaria de Estado da Educação registre um número expressivo de crianças e adolescentes fora da escola ou em processo de abandono (infrequentes notificados), ainda assim, o contingente populacional fora da escola é muito maior, segundo o diagnóstico realizado recentemente. Demonstra também que a política educacional ainda não consegue garantir o direito fundamental de “educação” a toda a população em idade escolar, deixando desprotegida uma parcela significativa de crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos.

Os índices educacionais aqui registrados já denunciam dificuldades de acesso e de permanência na educação escolar, quando temos número maior de crianças e adolescentes em idade escolar e que não têm matrícula.

O número de abandonos identificados já indica dificuldades de permanência na escola, o que nos remeteu a questionamentos preliminares tais como: Por que estão fora da escola? Seria por falta de vagas? Seria por dificuldade de acesso? Ou por falta de condições de ficar na escola? E será que existe algum movimento dos diferentes atores que compõem o SGD desenvolvendo alguma ação nesse sentido? De acordo com o Estatuto, sempre que houver violação aos direitos da criança e do adolescente, pode-se recorrer principalmente aos atores que compõem o eixo da “defesa do direito”. Esses atores têm sob sua responsabilidade efetivar o direito à proteção da criança e do adolescente em todas as esferas do governo; e o Estado tem o papel de ofertar políticas públicas de acesso a direitos em diferentes serviços de saúde, educação, de assistência social, conferindo proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e o amparo a crianças e adolescentes carentes.

Passados 30 anos da promulgação do ECA, é possível perceber as importantes mudanças trazidas pelo referido documento, especialmente no que tange ao reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e alvo de garantias fundamentais. A partir dos dados aqui registrados, observa-se um distanciamento entre a dimensão normativa da proteção integral, o previsto nas normativas internacionais dos Direitos Humanos da

²⁹Trata-se de um programa construído a partir de um sistema intersetorial de apoio a alunos infrequentes e à sua família, capaz de gerar, em cada instância do processo, procedimentos mínimos, em prazos curtos, aptos a garantir o retorno do aluno à escola, possibilitando-lhe o aproveitamento do ano letivo (MATOS, 2021).

Criança e do Adolescente e a realidade experienciada pela criança e pelo adolescente, o que segue confirmando sua histórica desproteção.

4 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO

Com objetivo de estabelecer a reflexão sobre os dados coletados no Diário Oficial Eletrônico do MPSC³⁰, localizados no código 009 –*Extrato de Conclusão de Inquérito Civil* e no código 037 –*Extrato de Conclusão de Notícia de Fato* – que correspondeu à segunda etapa do desenvolvimento do processo de pesquisa, nesta seção apresentam-se os principais procedimentos de organização/tratamento dos dados e, na sequência, sua interpretação.

Na pesquisa documental realizada é importante registrar que o contato com a informação foi diretamente das informações que estavam públicas e disponíveis na página do referido Diário Oficial Eletrônico, concentrando-se mais especificamente no texto do “extrato” do processo então disponível. Salienta-se que, como pesquisadores, não tivemos contato direto com o cotidiano das situações registradas, o que, de um lado, pode se constituir em um fator limitador da compreensão mais detalhada da situação; de outro, oferece certo distanciamento da instituição e do cotidiano dos dados coletados, o que propicia maior imparcialidade para a reflexão e demonstração da análise.

4.1 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO DOS DADOS

Conforme indicado na primeira seção da presente dissertação, na terceira etapa metodológica (tratamento e análise dos dados), considerando as características da pesquisa e volume de dados coletados, fez-se necessário contar com o apoio do *software* de análise qualitativa *WebQDA*. Este contribuiu significativamente nos procedimentos de “codificar” as informações, tendo em vista a necessidade de se chegar a um mapa categorial ou “**árvore de códigos**” – conforme denominação do próprio *software*. A finalidade desse procedimento está em estabelecer relações, inter-relações, proximidades, coincidências, com a finalidade de delimitar “eixos articuladores de análise”, sendo utilizados os princípios da análise de conteúdo.

Assim, tomando como ponto de partida os 3.500 registros de extratos obtidos na execução de busca com os termos: educação; escola; ensino; criança(s), adolescente(s), menor(es) infante(s), no período de 2014 a 2019 – conforme Quadro 1 - SÍNTESE GERAL DOS DADOS PARA ANÁLISE, os mesmos foram sendo implantados no ambiente do

³⁰ Os dados foram coletados no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Santa Catarina disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/diario-oficial/anteriores>.

WebQDA estabelecendo “códigos” e “subcódigos” para que se constitua a vinculação entre as informações, ou, então, a denominada “árvore de códigos” (conforme exemplificado no Anexo A).

Realizado o processo de codificação, subcodificação e implantação de todos os dados, é possível obter-se um primeiro *Relatório Geral de Registro*, que apresenta essa organização e já indica outros elementos, tais como a incidência pelos grupos codificados e suas subdivisões (conforme registrado no Anexo B).

A partir do referido *Relatório Geral de Registro*, foi identificada a possibilidade de agrupar as informações levando em consideração a semelhança entre os códigos. A partir dessa observação, foi realizada uma classificação estabelecendo generalização, tendo em vista a delimitação de eixos articuladores de análise. Procedendo dessa forma, chegou-se a eixos articuladores de análise, e alguns poderão ser subdivididos, tendo em vista as suas inter-relações, conforme o quadro que se segue.

Quadro 2 - Síntese da codificação

CÓDIGOS	SUB CÓDIGOS	IDEIA GENERALIZADORA	EIXO DE ANÁLISE³¹
INFRAESTRUTURA DA ESCOLA	Acessibilidade	Infraestrutura da escola/condições materiais	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Segurança		
	Licença técnica		
	Estrutura física		
	Via pública		
QUALIDADE DO ENSINO	Material didático	Condições didático – pedagógicas/condições pedagógicas estruturantes da ação pedagógica	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Dificuldade de aprendizagem		
	Educação especial		
	Formação/qualificação		
	Implantação de programas		
Calendário escolar; Disciplinas			
PROFESSOR	Desvio de função	Condições didático – pedagógicas/condições pedagógicas estruturantes da ação pedagógica	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Segundo professor		
	Adoecimento		

³¹Foram utilizados como referência de delimitação do eixo os princípios indicados pela própria legislação de ensino, ou seja, princípio do acesso e a permanência na escola; os demais foram atribuídos tomando como referência a estrutura do sistema de ensino ou ainda o que o ECA preconiza.

	Quadro de professores		
	Assédio moral		
CRIANÇA E ADOLESCENTE	Transporte	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	QUESTÕES ADMINISTRATIVAS DO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
CRIANÇA E ADOLESCENTE	Alimentação	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	QUESTÕES ADMINISTRATIVAS DO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
CRIANÇA E ADOLESCENTE	Negligência dos pais	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Maus tratos		
	Abuso sexual		
	Drogas		
	Bebidas alcoólicas		
CRIANÇA E ADOLESCENTE	Indisciplina	Vinculado a situações de qualificação da própria criança ou adolescente	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Vulnerabilidade		
	Trabalho infantil		
	Ato infracional		
	Maioridade		
	Acolhimento institucional		
	Medida protetiva		
TRANSPORTE ESCOLAR	Falta de transporte Transporte escolar adaptado para cadeirante	Infraestrutura da escola/condições materiais	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Irregularidade e/ou Insegurança		
MERENDA ESCOLAR	Merenda escolar insuficiente Qualidade da merenda	Infraestrutura da escola/condições materiais	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
VAGA ESCOLAR	Lotação de estudante por sala	Condições estruturais - internas da escola ou externas à escola (coisas necessárias para chegar lá)	ACESSO AO SISTEMA DE ENSINO
	Sala bisseriada ou multisseriada		

VAGA ESCOLAR	Evasão escolar	Condições didático - pedagógicas/condições pedagógicas (estruturantes da ação pedagógica)	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
	Retornou à escola		
	Infrequência		
VAGA ESCOLAR	Vaga ensino fundamental	Condições estruturais - internas da escola ou externas à escola (coisas necessárias para chegar lá)	ACESSO AO SISTEMA DE ENSINO
VAGA ESCOLAR	Vaga EJA	Infraestrutura da escola/condições materiais	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
VAGA ESCOLAR	Troca de turno	Condições estruturais - internas da escola externas à escola (coisas necessárias para chegar lá)	ACESSO AO SISTEMA DE ENSINO
VAGA ESCOLAR	Vaga ensino infantil	Condições estruturais - internas da escola externas à escola (coisas necessárias para chegar lá)	ACESSO AO SISTEMA DE ENSINO
VAGA ESCOLAR	Vaga ensino médio		
VAGA ESCOLAR	Direito à educação	Condições estruturais - internas da escola externas à escola (coisas necessárias para chegar lá)	ACESSO AO SISTEMA DE ENSINO
VAGA ESCOLAR	Procedimento ilegal	Condições didático – pedagógicas/condições pedagógicas(estruturantes da ação pedagógica)	PERMANÊNCIA NO SISTEMA DE ENSINO
FIA e FUNDEB	Financiamento	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	INTERFACE ENTRE POLÍTICAS/ ATORES DO SGD
OUTROS	Questões alheias ao objeto da pesquisa	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXX X
OBJETO DA DENÚNCIA OCULTO	Devido à pouca informação publicada na ementa do processo, não tem como identificar o objeto da denúncia.	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
SAÚDE	Medicamento	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	INTERFACE ENTRE POLÍTICAS/ ATORES DO SGD
	Psicológico		
	Psiquiátrico		
	Cirurgia		
	Tratamento médico		

QUESTÕES ADMINISTRATIVAS	Questões administrativas		QUESTÕES ADMINISTRATIVAS DO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
	Conselho Tutelar	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	INTERFACE ENTRE POLÍTICAS/ ATORES DOS SGD
QUESTÕES ADMINISTRATIVAS	Funcionamento de serviços	Vinculado a situações de outras políticas ou outras instâncias de atuação (fora da escola)	QUESTÕES ADMINISTRATIVAS DO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
	Conduta irregular		
	Edital de concurso		

Fonte: Elaboração da autora com base no *software WebQDA* (2021).

Conforme registrado anteriormente, a partir do relatório das codificações, foi possível chegar a quatro eixos aglutinadores de reflexão; ou seja, os eixos de análise, que serão abordados (no item que se segue) na seguinte ordem: Eixo 01 - Acesso ao sistema de ensino; Eixo 02- Permanência no sistema de ensino; Eixo 03 - Interface entre Políticas/Atores do SGD; Eixo 04 - Questões administrativas do âmbito da organização do sistema de ensino. Chama-se a atenção para dois códigos que não foram incluídos nos eixos de análises, que se vinculam às situações que tinham “objeto oculto”, em que, pelo texto do extrato acessado, não foi possível identificar o objeto da denúncia, e “outros” por não ser possível enquadrar nas categorias anteriores.

4.2 DIMENSÕES DA DESPROTEÇÃO REVELADAS PELOS DADOS

Muito embora o Estado tenha historicamente agido como um bloco homogêneo e hegemônico, que atua de maneira uniforme em benefício próprio, acumulando poder como ator único, o seu papel é heterogêneo e, como representante do povo, por meio dos agentes políticos eleitos pelas pessoas que habitam os territórios, deveria representar os interesses da população. De acordo com este entendimento, o Estado é um agente da segurança humana, devendo atuar em benefício da segurança humana da vida em sociedade, promovendo o desenvolvimento e o bem-estar de toda a população, num ambiente de liberdade, justiça e solidariedade, livre de preconceito e discriminação. Dentre as necessidades humanas estão a

saúde, alimentação, mobilidade, habitação e educação, incluindo o acesso, permanência e a qualidade desta como garantia mínima para o bem-estar populacional.

Tomando como referência os objetivos do presente estudo, busca-se aqui explicitar o conteúdo das denúncias apresentadas nos extratos coletados, tendo em vista a necessidade de caracterizar as violações registradas no âmbito da política de educação.

Diante da função que cabe ao Estado, apresentamos as omissões deste agente e as desproteções sofridas pelas crianças e adolescentes brasileiros expressas nas denúncias que chegam ao MPSC, especialmente referentes ao acesso, permanência e qualidade, dentre outras violações que ameaçam as crianças e adolescentes e interferem diretamente no desempenho

4.2.1 Eixo 01 - Quanto ao acesso ao sistema de ensino

Para a discussão do acesso ao sistema de ensino, foram considerados dados de questões estruturais internas da escola vinculadas à disponibilização de vagas escolares e ainda as questões externas à escola, mas que estão ligadas ao “como chegar” até a mesma, ambas necessárias para a garantia do acesso ao sistema de ensino.

No Brasil, o acesso à educação passou a ser considerado como questão de cunho nacional a partir da década de 30, mais especificamente, com o manifesto dos pioneiros da educação nova (1932), quando passaram a reivindicar uma educação com característica democrática, liberal, laica, de massas, alicerçada em pressupostos científicos, filosóficos e materiais politicamente planejados; a proposta previa que ela passasse a ser de base pedagógica, formulada a partir de uma política educacional única, orientada por um Plano Nacional de Educação, estabelecido como projeto de Estado (VALE, 2002, apud IPEA, 2020). Entretanto, somente após a Constituição Federativa do Brasil de 1988, de fato se teve o então indicado Plano, pois “com ela, não apenas tornou-se imperativo o seu estabelecimento, como também o fato de que a legislação educacional deveria refletir ideais democráticos, voltados ao combate das iniquidades sociais e econômicas acumuladas” (IPEA 2020, p. 8).

Os princípios adotados pela Carta Magna incluem o princípio da organização da educação em sistemas de ensino; a obrigatoriedade da oferta do Ensino Fundamental e Ensino Médio para todos, inclusive aqueles que não tiveram o acesso na idade correta, estabelecendo-a como um direito público, subjetivo e voltado à formação básica. Conforme abordado anteriormente, é responsabilidade do município, como ente federativo, prover a educação infantil e ensino fundamental, sendo este último obrigatório.

Pautado nos princípios constitucionais, o primeiro Plano Nacional de Educação, referente ao período de 2001 a 2010, passou a nortear a oferta da educação iniciada ainda no nível da creche à educação superior, contemplando questões fundamentais como os elementos constitutivos para o acesso e a permanência no sistema de ensino, entre outras (IPEA, 2020).

Se o objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE) é promover educação de qualidade para toda a população, com um olhar atento para as denúncias que chegam ao MPSC no período pesquisado (2014 a 2019) é possível perceber que ainda não se atingiu o objetivo do PNE na sua totalidade.

Tomando como referência o acesso à escola, se observarmos o que diz respeito ao Código *Vaga Escolar*, foram identificadas 480 incidências distribuídas entre os diversos subcódigos registrados. Partindo da classificação mais geral, que é o acesso aos diferentes níveis do ensino básico (atribuídos como responsabilidade dos municípios e do estado) temos: educação infantil com 100 denúncias, somando 20,8%, ensino fundamental com 27 denúncias, somando 5,6%, e ensino médio com 14 denúncias, somando 2,9%, conforme a tabela que se segue.

Tabela 2 - Denúncia por falta de vagas na escola- 2014-2019

Fases do ensino	Quantidade	%
Educação Infantil	100	20,80%
Ensino Fundamental	27	5,60%
Ensino Médio	14	2,90%

Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

Os dados apontam significativa diferença nas denúncias por vaga entre um nível de ensino e outro. Os dados já reafirmam uma situação histórica e clássica da política educacional, ou seja, uma oferta maior para os níveis de ensino fundamental e médio, fases do ensino que o poder público tem obrigatoriedade de ofertar, como também a família e a criança ou adolescente de frequentar. Em contrapartida, para a Educação Infantil, é obrigatório ao poder público ofertá-la (município), porém é facultativo à família procurar pelo serviço.

Obviamente que basta olhar para a história da educação brasileira para entender o quanto recente é o sistema de ensino vigente, considerando que, até 1971, o ensino obrigatório e gratuito era de apenas quatro anos³², o então chamado curso primário, que hoje corresponde

³²Após 1971, o tempo de formação no ensino básico passou a ser de oito anos e, em 2006, de nove, com a decisão de se iniciar o ensino fundamental aos 6 anos de idade. A Emenda Constitucional n. 59, de 2009, aumentou ainda mais a escolarização obrigatória. Estendeu seus limites tanto no ponto de partida, incluindo as

aos anos iniciais do fundamental. Contudo, por outro lado, é notável que, apesar de a legislação vigente contemplar a educação como um direito de todos e dever do Estado, ainda persiste a ausência de vagas suficientes. Frente a este cenário de falta de vagas, pode-se perceber que pais e mães ainda têm a escola como referência e têm buscado pelo seu acesso via Ministério Público, caracterizado como ação extrajudicial da educação. Segundo os promotores de justiça do Estado do Paraná:

O acesso não pode ser impedido a qualquer criança ou adolescente. Todos possuem o direito à matrícula em escola pública ou particular. Existindo a recusa em razão de preconceito de raça, caracteriza-se, neste caso, uma infração penal. O artigo 6º. da Lei nº. 7716/89 tipifica como crime recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau, cominando ao comportamento uma pena de privação de liberdade de três a cinco anos (GRILO; KUHLMANN, s/a, p.04).

A necessidade e importância de vagas nos diferentes níveis da Educação Básica ocorre especialmente em razão do papel que a escola e a educação representam no desenvolvimento das crianças. Por meio do convívio e interação com outras crianças ocorre o desenvolvimento de diferentes habilidades da criança, desde a resolução de conflitos, à convivência com o diferente. O estabelecimento de novos vínculos entre a criança, os colegas e os professores é essencial para o pleno desenvolvimento da criança; e isso é garantido quando a legislação assegura que a educação é um direito de todas as pessoas.

As denúncias pleiteando vagas no Ensino Fundamental e Médio apareceram com menor incidência nos registros, porém, por ser obrigatória a sua oferta pelo poder público – conforme legislação vigente, em tese, não deveria a família necessitar recorrer ao MPSC para reclamar a sua vaga. Somado a isso, deve-se considerar a importância da oferta desses níveis de ensino, uma vez que são as bases que impulsionam o desenvolvimento que as relações sociais, especialmente do mundo do trabalho, vão exigir destas pessoas na vida adulta.

O não acesso aos níveis de ensino que compõem a Educação Básica ocasionado por falta de vagas é emblemático e denuncia que, mesmo após transcorridas décadas das legislações garantidoras do direito à educação (pleno século XXI), ainda é necessário denunciar a falta de acesso à escola, quando este é um direito (de crianças, adolescentes e famílias) e um dos deveres dos gestores públicos, denotando as raízes opressoras, escravocratas, que persistem no Brasil. Muito embora o sistema colonial tenha suas bases na acumulação primitiva, o sentido da colonização foi produzir capital (NOVAIS, 1989), no qual

crianças de 4 a 5 anos em pré-escola, quanto em anos mais avançados, referentes aos jovens de 15 a 17 anos de idade, na tentativa de universalizar o ensino médio (IPEA, 2020).

o tráfico negreiro foi uma instituição capitalista (BAGÚ, 1992), construindo no Brasil relações extremamente desiguais, de maneira que a própria escola foi vista como um lugar destinado somente para os filhos dos senhores dos engenhos, não sendo considerada prioridade e muito menos direito universal e obrigatório. Por mais que a democratização do conhecimento socialmente produzido tenha sido bandeira de diferentes movimentos sociais no Brasil, de modo especial, em defesa do direito da classe trabalhadora ter acesso à escola, percebe-se ainda uma clara divisão entre a formação destinada para a classe trabalhadora e outra destinada para os que supostamente ocuparão os melhores cargos e que tomarão as decisões, sendo os dirigentes do país (ENGUIITA, 1989).

Conforme nos indica Custódio e Moreira (2015, p.237):

A reprodução da força de trabalho se faz mediante a necessidade de o indivíduo trabalhar para obter um salário que possibilite a sobrevivência de sua família. A reprodução da força de trabalho é bem mais complexa do que parece, iniciando-se no sistema escolar, com a formação básica para uma estrutura capitalista, que faz com que o indivíduo em formação aprenda que deve estudar para, posteriormente, trabalhar e ser disciplinado, possibilitando a sua sobrevivência e a da sua família, conforme a lógica capitalista de submissão.

Os números aqui apresentados também revelam outra faceta da questão indicada anteriormente, que é especificamente a necessidade do trabalho para os diferentes membros da família da classe trabalhadora. E, de modo especial, o trabalho da mulher. Aqui delinea-se outra questão: mulheres trabalhadoras (que exercem atividade remunerada) e que necessitam prover o “cuidado” seus filhos, intensificando a procura pela Educação Infantil. Segundo o Departamento de Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2019, 44,1% das mulheres catarinenses estavam inseridas no mercado de trabalho e, em 2020, 40,2% delas continuavam no mercado de trabalho, o que sugere que a demanda por vagas no Educação Infantil tende a aumentar, considerando que as mulheres ainda são as principais responsáveis pelo cuidado e educação dos filhos, muito influenciada ainda pelos valores da denominada “família moderna”. Segundo Moser e Bertelli (2018), essa “família moderna” ainda é caracterizada pela composição pai, mãe e filhos e pela hierarquia entre os sexos, que atribui ao homem (pai) o papel de chefe e provedor da família e à mulher (mãe), a responsabilidade pela educação e primeira socialização das crianças e fazeres domésticos. Muito embora os dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2000) mais recentes apontem mudanças na estrutura dos arranjos familiares marcadas pelo aumento das famílias chefiadas por mulheres, sugerindo uma das possíveis justificativas influenciadoras no alto índice de participação das mulheres no mercado de trabalho, em busca pelo sustento da família. Nesse sentido, a Educação Infantil passa cada vez mais a se

constituir em uma “necessidade familiar”, onde essa instância educativa se constitui em uma estratégia de terceirizar o cuidado dos filhos e, desse modo, as mães se manterem inseridas no mercado de trabalho –mais único meio de manutenção do mínimo para a sobrevivência de suas famílias, do que para proporcionar oportunidades educativas voltadas ao desenvolvimento e aprendizagem nessa faixa etária. Estes fatores tornam ainda mais urgente a necessidade de ampliação do acesso às escolas desde a Educação Infantil, como meio de garantir o direito à proteção e desenvolvimento das crianças.

E as políticas públicas, por sua vez, resultantes da construção social e política de cada nação, refletem essas concepções, que, entre jogo e tensões dos organismos nacionais e internacionais atropelam a agenda das necessidades sociais, impedindo a real democratização da educação, não considerando a educação como direito essencial para o desenvolvimento do seu povo.

Nesse sentido, é fundamental perceber que a produção e reprodução da força de trabalho se utiliza das instituições como garantia de continuidade das relações sociais de trabalho estabelecidas, com a reprodução da qualificação dos novos operários e, mais ainda, para a reprodução ideológica das práticas e sujeição aos interesses a elas inerentes. Desta forma, a educação pode estar a serviço dos interesses da classe dominante, reproduzindo um conhecimento alienado, não crítico, que prima pela reprodução dos interesses da ideologia capitalista. Por isso, é importante garantir o acesso à escola, como também a permanência, sendo de suma importância qualificar e aperfeiçoar constantemente o sistema educacional, para que crianças tenham acesso a uma formação que contribua em sua formação integral.

Ainda na perspectiva do acesso e também da permanência na escola, vinculado ao Código *Vaga Escolar*, outra situação significativa que os registros apresentaram volta-se à escassez da oferta de escolas (não somente vagas), caracterizada pela má distribuição no território catarinense. Pode-se ter uma ideia da sua importância, quando temos, dentre o total geral das incidências do referido código geral (de 480), 161 registros que indicam situações que sugerem dificuldades de acesso ou de permanecer nela motivadas por essas questões. As situações estão representadas conforme a tabela que se segue.

Tabela 3 – Denúncia por falta de estrutura na escola- 2014-2019

Excesso de estudantes por sala	58	12,10%
Sala bisseriada (diferentes turmas no mesmo grupo)	17	3,50%

Falta de vagas no EJA	12	2,50%
-----------------------	----	-------

Contra o fechamento da escola	74	15,40%
-------------------------------	----	--------

Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

As situações referenciadas demonstram a importância das lutas voltadas à garantia do que foi conquistado ao longo da história. Demonstram que o processo de escolarização pode potencializar questões voltadas à equidade e as possibilidades de ascensão ao que é considerado um bem comum. Por outro lado, pode potencializar desigualdades, quando o direito ao desenvolvimento da criança e do adolescente fica ameaçado, como, por exemplo, nas situações indicadas na Tabela 3, onde as duas principais incidências estão registradas, primeiramente, na manifestação contrária ao fechamento da escola (com 74 incidências), e seguida das situações que denunciam o excesso de estudantes em sala de aula (com 58 incidências), e da crítica às escolas multisseriadas (com 17). Todas as situações incidem diretamente na qualidade da formação, no processo de aprendizagem e incidindo diretamente na falta de condições de igualdade de oportunidades. Apesar de as salas multisseriadas e bisseriadas serem um modelo arcaico, observou-se que esta prática vem ocorrendo e legitimada sob os argumentos relacionados ao tamanho do município e ao número de estudantes insuficiente para formar turmas separadas.

Na medida em que existe ausência de oportunidades no interior de um sistema de ensino, da mesma forma não haverá como competir e muito menos progredir nas carreiras escolares com igualdade e, posteriormente, no mercado de trabalho, que é extremamente competitivo e demarcado pelo mérito pessoal.

Relacionado à desigualdade de oportunidade educacional e à possibilidade de completar os ciclos de ensino, observam-se situações que estão pleiteando vaga no Ensino para Jovens e Adultos (EJA), com 12 incidências. Segundo a literatura dessa área, muito provavelmente são adolescentes ou jovens que não conseguiram seguir em seu percurso escolar e ainda apresentam distorção entre idade/série, tornando ainda mais complexa a possibilidade destas pessoas de terem condições de igualdade para competir por uma boa colocação no mercado de trabalho, repetindo e agravando os ciclos de pobreza.

Segundo relatório do IPEA (2010), as maiores taxas de analfabetismo encontram-se entre os idosos, pessoas com mais de 60 anos, contudo, entre os adultos entre 40 e 49 anos, apresentou-se redução de 22,2% entre anos 2001 e 2008, indicando que seus decréscimos têm sido tênues, mantendo a taxa de analfabetismo entre adultos elevada, enquanto que a redução

do analfabetismo na faixa etária de 15 a 29 anos foi de 42,4% para o mesmo período, e as populações das zonas rurais são proporcionalmente as mais atingidas.

Obviamente que o problema do analfabetismo é multifatorial, contudo, alguns fatores, como a infraestrutura e os recursos disponibilizados no espaço escolar, são fatores intervenientes ao desenvolvimento escolar, de forma que escolas precarizadas podem produzir um novo tipo de analfabetos constituídos pelas pessoas que frequentam a escola em idade escolar e, mesmo assim, não sabem ler, nem escrever. Trata-se de uma produção social mediada pela própria escola, em que, por falta de interesse político, as atenções e prioridades das agendas são canalizadas para outras questões em detrimento dos interesses da área da infância e da adolescência.

O conteúdo das denúncias e as reflexões até aqui construídas apontam as contradições no acesso à rede de ensino básico público brasileiro, denotando a concreta representação que se tem acerca de crianças e adolescentes da classe empobrecida e frequentadora da escola pública.

4.2.2 Eixo 02 - Quanto à permanência no sistema de ensino

A democratização do acesso à educação promovido pelos direitos positivados e especialmente a partir da Constituição de 1988, conforme indicado anteriormente, trouxe significativas exigências de adequação do sistema de ensino brasileiro constituído até a década de 90. E, contraditoriamente, o não cumprimento dessas exigências ao longo das três últimas décadas (após aprovação da LDB) deram visibilidade às omissões do Estado em cumprir com suas obrigações, como, por exemplo, em questões de falta de condições materiais necessárias para a permanência dos estudantes no sistema de ensino. Ainda relacionado à permanência da criança e do adolescente na escola, as denúncias apontam para a falta de condições materiais das escolas, fragilidade nas instalações físicas, transporte escolar, merenda escolar, evasão escolar, dentre as questões que ficaram organizadas no presente eixo. Para tanto, o mesmo foi composto por vários Códigos de organização, que por vezes foram organizados de forma articulada.

Dessa forma, primeiramente o presente eixo, que trata da permanência no sistema de ensino, foi subdividido em três partes, mas que consiste em uma divisão meramente didática, pois as mais diferentes questões aqui sistematizadas estão intrinsecamente vinculadas. Assim, o primeiro bloco a ser abordado está diretamente relacionado às condições estruturantes (internas e externas) da escola.

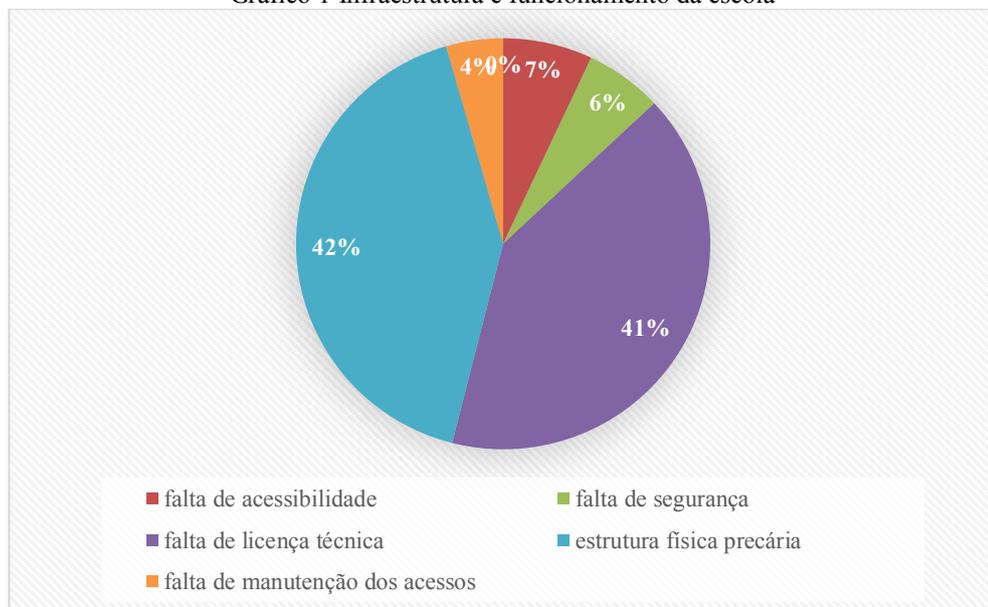
Condições estruturantes (internas e externa) da escola

Este item, por sua vez, foi subdividido em quatro dimensões, tendo em vista a maior articulação entre os elementos internos, já que apresentam uma relação direta às condições materiais objetivas, à oferta de serviços ou ainda de situações previstas por políticas complementares. Assim temos:

- a) No que se refere à infraestrutura e funcionamento da escola - Neste item estão contidos os registros que faziam referência à precariedade da estrutura física, de acessibilidade, da falta de manutenção, espaços físicos que oferecem risco e à falta de vistorias e alvarás técnicos de diferentes órgãos competentes.

Vinculado ao Código *Infraestrutura da Escola*, foi registrado um total de 315 incidências. Neste grupo, a maior incidência está concentrada em denunciar a precariedade da estrutura física (com 131 registros), seguida das situações que denunciam a falta de vistorias e de alvarás técnicos (com 129 registros), registrando situações como a falta do alvará de bombeiro, licenças no órgão de conselho de classe para funcionamento ou ainda por falta de projeto contra incêndio. São as situações que ocupam o maior percentual, sendo 42% e 41%, respectivamente, complementadas pelas demais situações indicadas, conforme gráfico que se segue.

Gráfico 1 Infraestrutura e funcionamento da escola



Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

É importante chamar a atenção para os registros sobre a falta de acessibilidade espacial e sobre a falta de segurança nos ambientes escolares, ou ainda a solicitação de manutenção dos acessos, embora tenham incidências menores, não podem ser consideradas

menos importantes. A falta de acessibilidade, ou seja, as barreiras arquitetônicas, têm estado presentes na pauta educacional desde a aprovação da LDB, ou seja, desde na segunda metade da década de 90.

Da mesma forma, as instalações de uma escola, que exigem manutenção e cuidados de segurança, estão regulamentadas pelo Ministério da Educação, que disponibiliza orientações específicas para a elaboração de um projeto chamado de especificação escolar.

Especificação escolar é o conjunto de conhecimentos aplicados às construções escolares visando adequar os seus espaços às necessidades físicas e psicológicas de seus usuários. Constitui-se de um conhecimento em constante desenvolvimento, divulgado por meio de catálogos técnicos, normas específicas ou leis (BRASIL, 2009, p.44).

Uma estrutura escolar bem pensada, em boas condições de uso para receber os estudantes, tem rebatimentos diretos no interesse das crianças e adolescentes e pode influenciar no desempenho e no aprendizado, com estudantes mais interessados e ativos.

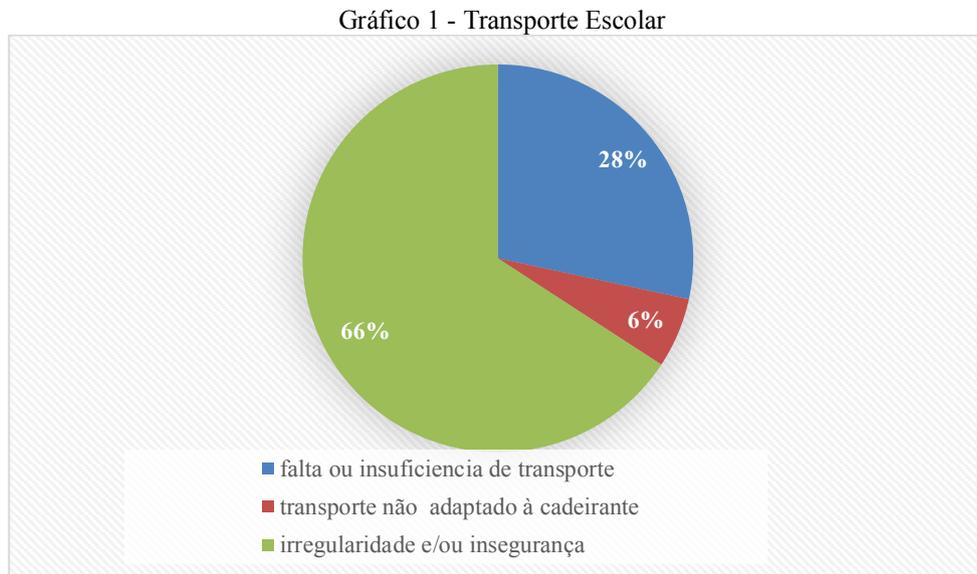
Os elementos relacionados às instalações das escolas exercem influência nos usuários das escolas em diferentes aspectos, incluindo a segurança das crianças, os aspectos psicológicos, o desenvolvimento pedagógico, incidindo também na permanência na escola. Ao oferecer um ambiente agradável, atrativo, que facilite a convivência de quem circula nesses espaços, isso também facilitará o processo de aprendizagem e a permanência dos estudantes. Essa perspectiva tem sua confirmação também quando vemos, por exemplo, a pesquisa publicada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), onde o desempenho de crianças e adolescentes que estudam em ambientes com boa infraestrutura é superior ao dos que estudam em ambientes menos adequados.

Dada la relación positiva y significativa entre la presencia de este tipo de infraestructura en las escuelas y los aprendizajes, en la práctica, la diferencia en los resultados de las pruebas de SERCE entre una escuela rural con todos los componentes del índice de áreas académicas y pedagógicas y una sin ninguno de éstos, es que sus alumnos en promedio pasarían de tener un puntaje de 465 a 487 en lectura; en una escuela urbana pasarían de 506 puntos a 525 puntos, lo que significa en ambos casos aproximadamente un quinto de desviación estándar en los puntajes de la prueba. En las escuelas que atienden a niños de bajos recursos económicos, dicha diferencia ayudaría a disminuir las brechas de aprendizaje que se presentan en las escuelas latinoamericanas debido no solo a las desigualdades relacionadas con la situación socioeconómica de las familias de los estudiantes, sino a la desigual calidad de las escuelas a las que deben concurrir (DUARTE, GARGIULO, MORENO, 2011).

b) No que se refere ao transporte escolar - Neste item estão contidos os registros que dizem respeito à precariedade e/ou insuficiência da oferta de transporte escolar.

Vinculado ao Código *Transporte Escolar* foi registrado um total de 315 incidências. Neste grupo, a maior incidência de registros está na irregularidade e/ou insegurança na oferta

do transporte escolar (com 146 incidências), seguida da situação da falta de transporte escolar (com 63) e da situação de transporte escolar que não está preparado para receber estudantes cadeirantes, conforme registrado no gráfico que se segue.



Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

De maneira geral, as informações coletadas que versam sobre as questões de irregularidade e insegurança se referem basicamente a carros que não passam por vistorias, solicitando à prefeitura carro novo, ou em melhores condições, carro com ausência de cinto de segurança, ou por excesso de crianças no ônibus, com crianças indo em pé, por falta de auxiliar no transporte para supervisionar as crianças, ou ainda por má sinalização e falta de faixas de segurança nas paradas para pegar as crianças,

É importante registrar que o transporte escolar gratuito consiste em uma política suplementar do direito à permanência na escola e está previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 208, contemplado na Constituição estadual no inciso VII do artigo 163, incorporado na Lei Orgânica dos municípios e também no ECA em vigor desde 1990.

A LDB estabelece que compete aos sistemas de ensino organizarem a oferta da educação básica em regime de colaboração conforme art. 8º: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996). E ainda o artigo 10º inciso VII e artigo 11º inciso VI da LDB determinam que compete aos estados assumirem os transportes dos estudantes matriculados na rede estadual e aos municípios, o transporte dos matriculados na rede de ensino municipal.

Apesar de a legislação federal não especificar a distância mínima entre a residência do estudante e a escola para oferta do transporte escolar, o artigo 4º da Lei nº 9.394/1996 determina que a criança e o adolescente têm direito de estudar o mais próximo possível da sua residência. Embora já se tenha registrado o amparo legal para exigência do cumprimento do dever frente à omissão do Estado, a população tem buscado o MPSC para reivindicar o transporte escolar para garantia do acesso e permanência na escola.

Em razão da grande desigualdade social existente no Brasil e da assimetria na distribuição das oportunidades, muitos cidadãos não dispõem de veículos próprios para acessar a escola, cabendo ao poder público disponibilizar o transporte escolar, uma vez que cabe ao Estado subsidiar a sociedade em suas necessidades para que todos possam usufruir de iguais condições de acesso e permanência na escola. Neste sentido, a oferta do serviço deve ser gratuita e evitar maior discriminação entre os estudantes das classes que têm condições favoráveis e, em razão disso, possuem maiores oportunidades e aqueles que pertencem às classes menos favorecidas, enfrentando condições adversas.

As políticas sociais de fomento à permanência na escola visam assegurar os direitos educacionais a todos, inclusive na oferta de transporte gratuito, de forma contínua e com segurança, para o deslocamento até a escola. “Tal instrumento de acesso, no caso o transporte escolar, deverá ser fortemente defendido, uma vez que é por meio de seu acesso a ele e a sua ampliação que se conseguirá uma sociedade mais justa e materialmente igual” (LOPES, 2009, p. 43). Romper com a lógica de exclusão e injustiça que opera na sociedade de classes, presente, inclusive, na falta de recursos para chegar até a escola, pressupõe políticas que facilitem e garantam o acesso e a permanência na escola, e o transporte gratuito é um recurso essencial à democratização da educação e diminuição da pobreza e da assimetria social.

c) No que se refere à merenda escolar - Neste item estão contidos os registros que dizem respeito à qualidade ou insuficiência da oferta de merenda escolar.

Vinculado ao Código *Merenda Escolar*, foi registrado um total de 52 incidências. Neste grupo, a maior incidência de registros está na qualidade da merenda escolar que, por vezes, contém irregularidades (com 46 incidências) se referindo ao armazenamento incorreto dos alimentos, ao prazo de validade, ou a itens que não são saudáveis para a saúde das crianças. Na sequência, a questão referente à quantidade insuficiente de oferta (com 6 incidências), correspondendo a 88,5% e 11,5% respectivamente, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 Merenda escolar

Merenda escolar insuficiente	6	11,50%
Qualidade da merenda	46	88,50%

Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

O direito à alimentação escolar é considerado como importante elemento para a permanência dos estudantes na escola. As origens da alimentação escolar no Brasil vêm da década de 30, como estratégia de enfrentamento à subnutrição infantil, quando esta entrou em pauta como problema social. A alimentação escolar tinha precisamente por objetivo aliviar a fome em curto prazo e combater a desnutrição. Contudo, somente com a Constituição Federal de 1988 é que a alimentação escolar tornou-se um direito positivado, podendo ser reivindicada inclusive judicialmente (SILVERIO, 2013).

De acordo com as denúncias que chegam ao MPSC, percebe-se que a disponibilização da alimentação escolar ainda é um desafio para o Estado de Santa Catarina e seus municípios.

É importante registrar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de 1979 objetivava fornecer alimentos para creches públicas e filantrópicas, pré-escolas e escolas primárias e ensino infantil, “o PNAE foi inicialmente implementado pela Fundação para a Assistência ao Estudante (FAE), criada em 1981, como parte do Ministério da Educação” (SILVERIO, 2013, p. 37), e tinha como principal bandeira de luta a descentralização da alimentação escolar.

O PNAE é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo considerado um dos maiores e mais abrangentes do mundo no que se refere ao atendimento universal aos escolares e de garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2014, p. 9).

A promulgação de leis e decretos tem por objetivo assegurar o direito humano à alimentação, a exemplo da Lei nº11.497/2009, também intitulada Lei da Alimentação Escolar, que, ancorada nos objetivos e diretrizes do Plano Nacional de Alimentação Escolar, busca contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, para a aprendizagem, rendimento escolar e formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009, p. 2).

Santa Catarina é considerada um dos estados brasileiros com menor índice de desigualdade social, contudo, os dados no Núcleo de Estudos de Economia Catarinense apontam que a desigualdade social vem crescendo nos últimos anos.

No caso da distribuição do rendimento domiciliar per capita, o índice de Gini catarinense passou de 0,417 para 0,422 entre 2018 e 2019. Já no caso da distribuição do rendimento médio mensal real da população ocupada, em todos os trabalhos, o índice estadual era de 0,398 em 2018, tendo subido para 0,405 na média de 2019. Esses dados indicam que, embora Santa Catarina mantenha-se com a melhor distribuição de renda relativa dentre todas as unidades da federação, a desigualdade de renda tem crescido no estado (NECAT, 2020).

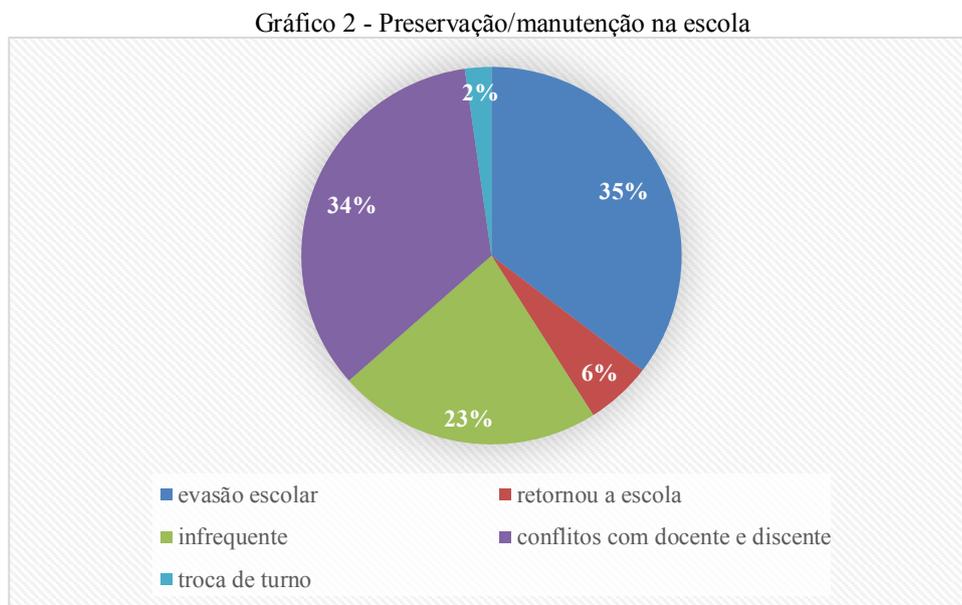
Considerando que o cenário da pandemia de Covid-19 afetou negativamente as condições de renda e trabalho da população em todo o país, observa-se cada vez mais a importância de políticas que garantam o necessário para a segurança alimentar e nutricional, especialmente, das crianças e adolescentes, por se encontrarem em fase de crescimento, desenvolvimento, e incapazes de se manterem sozinhos. Neste sentido, a alimentação escolar se apresenta como importante aliada na garantia de, no mínimo, uma refeição ao dia para crianças e adolescentes.

Embora a alimentação escolar seja uma estratégia de garantia da permanência da criança e do adolescente no ambiente escolar, diante da pandemia de Covid-19, alguns municípios têm cometido muitos equívocos, a exemplo da Prefeitura de Florianópolis, que, mesmo diante do cenário com alto índice de desemprego e risco de fome, com o retorno das crianças para as escolas cortou o “*kit* alimentação” garantido pela Lei nº987 de 7 de abril de 2020, e pelo Decreto nº 2 de 13 de abril de 2020, adequações para esse período excepcional que possibilitavam a distribuição dos gêneros alimentícios da merenda escolar para as famílias dos escolares. Com essa determinação que põe fim ao *kit* alimentação, na qual as famílias podem optar pelo ensino presencial ou *online*, muitas famílias se viram forçadas a deixar de enviar seus filhos para a escola em troca do *kit* alimentação como garantia de comida para a família.

Se antes da pandemia o cenário já era adverso, no pós-pandemia o abismo da desigualdade e da fome tende a ser mais cruel, indicando a urgente necessidade de políticas de distribuição de renda. Mas também pode articular programas a exemplo do PNAE, com o objetivo de permitir acesso ao mínimo necessário, e a escola, como sujeito do SGD, pode ser aliada na viabilização de diferentes direitos.

d) No que se refere à preservação/manutenção na escola - Neste item estão contidos os registros que dizem respeito à evasão escolar, registros de retorno à escola ou ainda de infrequência escolar.

Vinculado ao *Código Vaga Escolar*, que tem um total de 480 incidências, 63 registros têm como objeto denunciar a evasão escolar, somando 13,1%, e 40 denúncias por infrequência, somando 8,3. Outra informação importante referente à preservação na escola que aparece nas denúncias é relativa ao que se codificou como conflito com docentes e discentes, que inclui irregularidades em sala de aula, maus-tratos, questões conflituosas entre os próprios estudantes, ou entre estudantes e corpo técnico/docente da escola, além de casos de *bullying* (com 61 denúncias) somando 12,7%, conforme o gráfico que se segue.



Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

A possibilidade da preservação/manutenção de crianças e adolescentes na escola está diretamente relacionada à frequência escolar. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, em seu artigo 5º, no inciso terceiro do primeiro parágrafo, confere ao poder público juntamente com pais e responsáveis a responsabilidade pela frequência do estudante. Por outro lado, em seu artigo 24º, inciso sexto, institui à unidade escolar o monitoramento da frequência, a partir do determinado como porcentagem mínima para aprovação e posterior prosseguimento do ensino (BRASIL, 1996).

Conforme registrado nas seções anteriores, os dispositivos legais, ao colocarem a educação como direito, elevam a educação ao *status* de direito fundamental, trazendo a

responsabilidade para o Estado em oferecer o ensino público, gratuito, e a responsabilidade dos pais/responsáveis de realizar a matrícula de seus filhos, de forma que, em grande parte, “as práticas excludentes, historicamente vinculadas à escola, vêm sendo “atacadas”, em boa parte, pelos dispositivos da própria legislação” (PEREIRA, et al., 2011, p. 116).

Os processos de exclusão escolar podem estar velados em ações ou ainda vinculados a ações desenvolvidas no interior da própria escola ou no ambiente da sala de aula que influenciam na frequência e até mesmo na evasão dos estudantes, “todavia, a infrequência não aparece como um fato a ser lamentado ou combatido por aqueles que trabalham na escola, antes, os infrequentes são ‘indesejados’ (PEREIRA, et al., 2011, p. 117) e muitas vezes esses estudantes são vistos como alunos “problemáticos”, conforme registrado no gráfico anterior, com um índice de 8,3% de incidências. Foi identificado em vários casos que muitas das justificativas usadas para o arquivamento do processo são em razão de que o adolescente está prestes a completar 18 anos, desresponsabilizando o Estado e a escola, como se o estudante fosse o problema.

Entretanto, as crianças e adolescentes passam a maior parte de suas vidas dentro de uma escola e provavelmente a infrequência e a evasão não ocorrem somente no limite de completar a maioridade, “a própria prática pedagógica não é questionada como possível causadora da baixa frequência do alunado, sendo as dificuldades de aprendizagem imputadas aos alunos” (PEREIRA, et al., 2011, p.118).

O caráter celetista e excludente ainda vigente no Brasil, num contexto geral, se repete também no espaço escolar pautado na lógica do capital, onde se produzem e reproduzem escolas em péssimas condições de trabalho, precárias condições de infraestrutura, fomentando currículos muitas vezes dissociados da realidade, suscitando o desinteresse nos estudantes, de forma que estas pessoas não conseguem se reconhecer como parte do espaço escolar e não desejam estar nele inseridos. Como bem afirmam Grilo e Kuhlmann (S/A), a permanência de crianças e adolescentes na entidade escolar é um grande desafio. Normalmente são vítimas de fatores de segregação pedagógica, especialmente os mais pobres e os menos favorecidos intelectualmente.

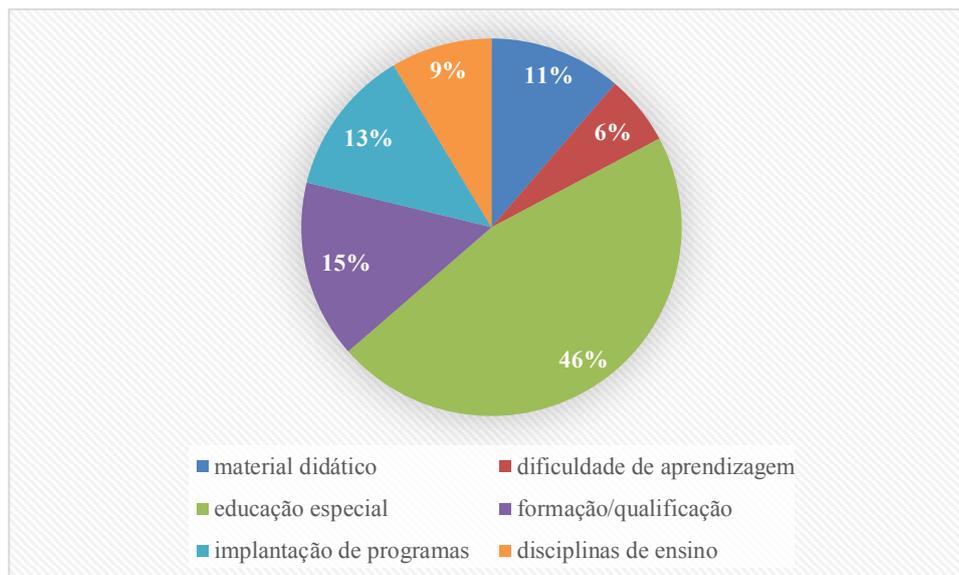
Condições didático-pedagógicas:

O trabalho é o elemento fundante e estruturante da vida coletiva, na medida em que a sociedade foi se constituindo por meio dele. Os profissionais do Serviço Social e os da área da pedagogia fazem parte desta dinâmica da vida em sociedade, de forma que o trabalho docente

se expressa pela mediação no desenvolvimento e formação das pessoas. Contudo, apesar da importância que esses profissionais representam para a vida em sociedade, percebe-se que os professores estão inseridos em uma conjuntura de precarização do trabalho, com jornadas de atuação elevadas, pouco tempo de descanso e lazer, carência nos percursos formativos, ausência de materiais didáticos, que resultam em um cenário precário para realização das práticas educativas, com rebatimentos determinantes na formação das crianças e adolescentes. Condições que se constituem em forte desmotivador, reforçando os ciclos de infrequência, evasão escolar, em outros, que interferem diretamente na concretização do direito à permanência na escola. Dessa forma, o presente item foi dedicado a sistematizar as condições pedagógicas, procurando ressaltar os elementos estruturantes (incluindo condições materiais concretas) da ação pedagógica.

O primeiro conjunto de informações que foram agregadas. São aquelas denominadas de organização didático-pedagógica, o que vão desde propostas educativas mais ampliadas até a oferta de material didático-pedagógico. O presente item foi sistematizado pelo Código *Qualidade do Ensino*, que teve uma incidência de 142 registros. Conforme o gráfico que se segue, dentre esses registros a maior incidência (70 denúncias) é quanto ao direito à educação especial no ensino formal ou a questões relacionadas à APAE, somando 46,4%. A maioria solicita encaminhamento de alunos para atendimento especializado, ou levanta “situações irregulares” sem maiores especificações. Fazem referência à formação docente, qualificação profissional, ou ao nível de escolaridade irregular para o cargo desempenhado (23 denúncias), indicando desvalorização dos profissionais da educação e precarização do ensino, somando 15,2%. Na sequência, 19 denúncias são referentes à implantação de programas, e planos de ensino, somando 12,6%. Outras 17 por falta de acesso ao material didático adequado, somando 11,3%. E 13 denúncias referentes a disciplinas, somando 8,6%. Finalmente, nove denúncias referentes à dificuldade de aprendizagem dos estudantes e à implantação de projetos de atendimento buscando atender às necessidades destes estudantes, somando 6%.

Gráfico 3 - Situações vinculadas à organização didático-pedagógica

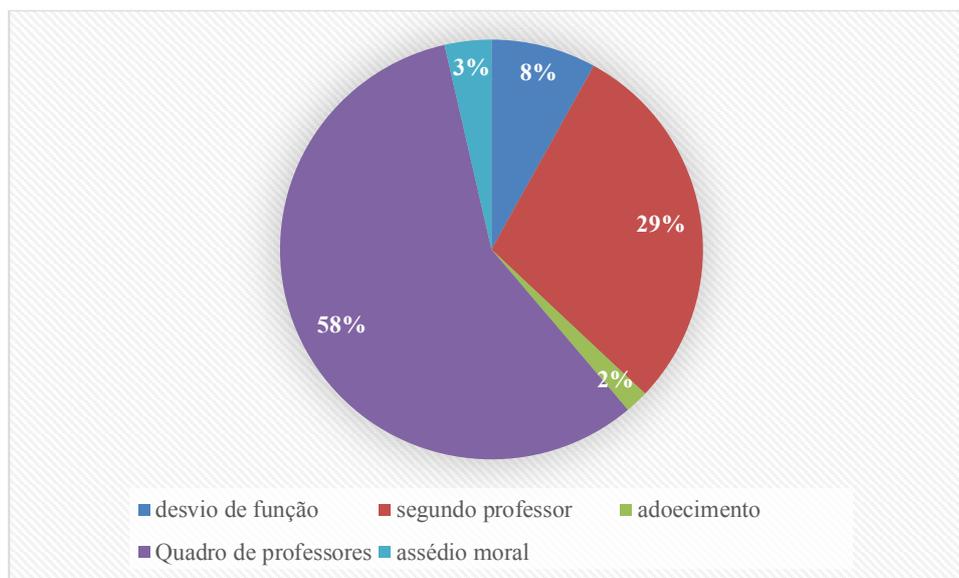


Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

Considerando os elementos aqui registrados, pode-se afirmar que as denúncias registradas no MPSC apontam para a precarização nos processos de trabalho docente e a dificuldade de implementar questões básicas vinculadas à organização didático-pedagógica que acabam por ser determinantes no processo ensino-aprendizagem.

E, quanto às situações anteriores, se vinculam ainda às condições de trabalho dos profissionais que lá atuam, e nos mostram a total (novamente) precarização dos processos de trabalho. Assim, vinculado às situações anteriores, também foram encontradas questões que fazem referência específicas aos professores. Temos, então, para o Código *Professor*, a incidência de 224 registros. Mais da metade dos registros faz referência (129 denúncias) ao quadro de professores, indicando ausência de contratação de professor substituto, contratação irregular, quadro de professores incompleto, acúmulo de cargos e incompatibilidade de horário, somando 57,6%. Na situação de segundo maior registro, 65 denúncias estão solicitando segundo professor, somando 29%. E, na sequência, 18 indicam desvio de função, somando 8%. Ainda são registradas situações de assédio moral, relacionadas, por exemplo, a períodos de greve docente e de afastamento de professor em razão de tratamento de saúde, conforme o gráfico que se segue.

Gráfico 4 - Situações envolvendo diretamente o professor



Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

Conforme pesquisas do IPEA (2010), o acesso à escola, especialmente ao ensino fundamental, tem sido quase totalmente assegurado pela política educacional vigente. Contudo, as denúncias aqui registradas colocam em “cheque” elementos centrais da qualidade de ensino, visibilizando certa fragilidade em determinados campos da ação didático-pedagógica no interior das escolas. Estas, seguramente interferem no direito à educação, relacionadas à formação, ao desenvolvimento e à permanência das crianças e adolescentes na escola.

O conteúdo das denúncias nos faz refletir também acerca das condições de trabalho na docência, que muitas vezes é levada a trabalhar com um mínimo de recursos, na forma do imprevisto, com cargas horárias extenuantes e com baixos salários. Esta conjuntura de precarização das instituições públicas e das condições de trabalho emerge sobretudo a partir dos anos 1970, conforme visto nos capítulos anteriores, especialmente com as crises inerentes ao capital, que se repetiram nas décadas subsequentes até os dias atuais, resultando em constantes contrarreformas e flexibilização das leis trabalhistas, destruindo os direitos conquistados pela classe trabalhadora.

As constantes transformações dos processos de trabalho e os interesses do Estado brasileiro burguês têm priorizado agendas lucrativas, aprofundando as contradições sociais e, conseqüentemente, a barbárie, como resultado do movimento auto expansivo e destrutivo do capital (ANTUNES, 2020). E este processo de exacerbação do caráter regressivo e destrutivo do capital tem avançado cada vez mais sobre os direitos sociais conquistados, sejam os direitos trabalhistas, assim como os direitos sociais, especialmente de saúde, educação e

assistência, de maneira que estas políticas públicas sofrem constantes cortes orçamentários, deixadas propositalmente largadas à própria sorte, como estratégia que as destrói sorrateiramente, para posteriormente privilegiar setores lucrativos por meio da terceirização, da privatização ou da filantropia.

O direito à educação, ao contrário de existir em abstrato, é um conceito historicamente construído e, em razão disso, em constante transformação. Um direito ofertado (prioritariamente) por meio de política pública, está inserido num campo de disputa de projetos de diferentes interesses, o que tem exigido, cada vez mais, maior empenho para mantê-lo. Nas palavras de Simões (2013), “a efetividade dos direitos sociais viabiliza-se por meio das políticas sociais que têm por pressuposto a alocação de recursos públicos e privados, cuja disponibilidade é geralmente limitada a cláusula da reserva do possível” (p. 252). Assim,

A escola tal como se estrutura na modernidade, é uma instituição burguesa, no sentido de que é nascida do ventre da sociedade do capital, se vincula ao ideário democrático burguês e toma parte na dinâmica reprodutiva dessa sociedade. Portanto, a escola como microestrutura da sociedade burguesa relaciona-se através de redes complexas, tensas e contraditórias com a dinâmica social maior. Toda autonomia relativa e suas contradições não permitem, todavia, transformar a escola, como sistema nacional de ensino, em instituição antagônica as diretrizes fundamentais do metabolismo social ao qual se vincula (SOUSA JUNIOR 2010, p. 175).

Para refletir sobre as condições da educação, é importante destacar que existe distinção entre os interesses da classe dominante e os interesses dos trabalhadores, de forma que uma educação verdadeiramente identificada e definida pelos parâmetros dos ideais libertários dos trabalhadores não encontra espaço dentro da sociedade burguesa. Sendo assim, melhores condições de ensino para os filhos dos explorados, melhores condições de trabalho docente e melhores condições estruturais para as escolas da rede de ensino público se conquistam via luta e organização da classe dos explorados, uma vez que a classe dominante, via de regra, não oferta educação e nenhuma política pública por simples preocupação com o bem-estar social desses sujeitos.

A ausência das condições estruturantes para uma ação pedagógica adequada acaba por se traduzir em “violência”, “desproteção” ou ainda não efetividade da “proteção integral” de crianças e adolescentes – fundamento dos parâmetros normativos vigentes. E, inspirados no que Enguita (1989) registra, este cenário demonstra que essas carências interferem decisivamente no desenvolvimento pleno das potencialidades das pessoas em idade escolar, as quais terão na vida adulta, conforme já dito anteriormente, as possibilidades de oportunidades

roubadas, muito provavelmente, por quem teve condições econômicas de “comprar” uma educação capaz de proporcionar acesso e permanência em escolas bem equipadas, bem estruturadas, proporcionando um desenvolvimento pessoal e profissional adequado para ocupar os melhores cargos, as melhores posições sociais, os melhores salários.

Violências “externas” à escola e sua relação com esse espaço

As condições econômicas, sociais e políticas do Brasil nos diferenciam dos países do hemisfério norte, muito em decorrência da forma como o capitalismo se estabeleceu no território brasileiro, com suas características dependentes, calcado na extrema exploração, dominação e submissão da classe trabalhadora (MARINI, 2013; SANTOS, 2018). Muito embora a classe operária tenha se organizado via sindicatos e movimentos sociais, resistindo e lutando por maior dignidade, essas características são estruturais e persistem, mesmo com crises econômicas e políticas com grave reatamento nas condições de vida das crianças e dos adolescentes e de toda a população trabalhadora. Os cenários de desigualdade e pobreza em hipótese alguma podem ser colocados como justificativa, por si só, para culpabilizar e responsabilizar as famílias frente a limitações da atuação na criação dos filhos. Contudo, a complexidade das relações sociais, a repetição dos ciclos de pobreza potencializam situações que colocam as crianças e adolescentes em situações de risco, como, por exemplo, ao expor a criança ao trabalho infantil, ao envolvimento com tráfico de drogas, na maioria das vezes, para auxiliar no sustento da família, situações que têm fortes implicações no desenvolvimento da criança e do adolescente e no rendimento escolar.

De fato, travaram-se muitas lutas em favor da criança e do adolescente resultando em importantes conquistas, contudo, a positivação dos direitos ainda não atingiu o objetivo educativo suficiente para mudar primeiramente as condições materiais concretas, como também a perspectiva de “relação” com crianças e adolescentes, conforme podemos ver nas denúncias apresentadas no presente item.

Para efeito de sistematização, o presente item foi organizado pelo Código *Criança e Adolescente* teve a maior incidência de todo o conjunto pesquisado, com 683 registros. Este item foi um dos mais complexos para ser sistematizado, tendo em vista a “falta de objetividade” nos termos empregados nos registros. Temos o caso das denúncias que

registram apenas “em situações de risco”³³, com 286 denúncias, contabilizando 45,1% e representando o registro mais recorrente. Na sequência, aparecem as situações envolvendo o acolhimento institucional (com 57 denúncias), somando 9%. Estas tratam das mais diferentes situações: regularização de situação de acolhidos, irregularidade no serviço de acolhimento, estrutura física inadequada, exposição de crianças acolhidas, dentre outras. Na sequência, aparece a situação indicada como “negligência dos pais”, com 49 incidências, o que corresponde a 7,17% do total deste código. A maioria dos registros faz menção no sentido de culpabilizar a família, os genitores, e geralmente a figura da mulher, pelas situações de violação ou de risco em que crianças e adolescentes se encontram. Na sequência, com significativo registro, está a situação de adolescentes que respondem a medidas socioeducativas e envolvidos em questões relacionadas ao ato infracional, o que corresponde a 6,9% da incidência do código (com 44 denúncias). O envolvimento de crianças e adolescentes em situações com bebidas alcoólicas também tem registro significativo, com 6,6%, o que corresponde a 42 denúncias. Aqui as situações mais frequentes envolvem menores de 18 anos em lugares que vendem de bebidas alcoólicas, ou ainda “proibição de venda de bebidas alcoólicas a crianças e adolescentes durante a realização de festividades nas escolas”, ou fechamento de estabelecimento que fornecia bebidas alcoólicas e entorpecentes a adolescentes, dentre outras situações que indicam flagrante descumprimento do que está previsto no ECA. Ocorrem ainda registros de situações que envolvem, por exemplo, abuso sexual, guarda, adoção, reconhecimento da paternidade, verba alimentar, maus-tratos, violência física e psicológica, envolvimento de crianças e adolescentes com o tráfico de drogas, trabalho infantil, dentre outras.

Tabela 5– Situações de violências “externas” à escola

Situação de risco	286	45,10%
negligência dos pais	49	7,17%
maus-tratos	27	4,30%
abuso sexual	30	4,70%

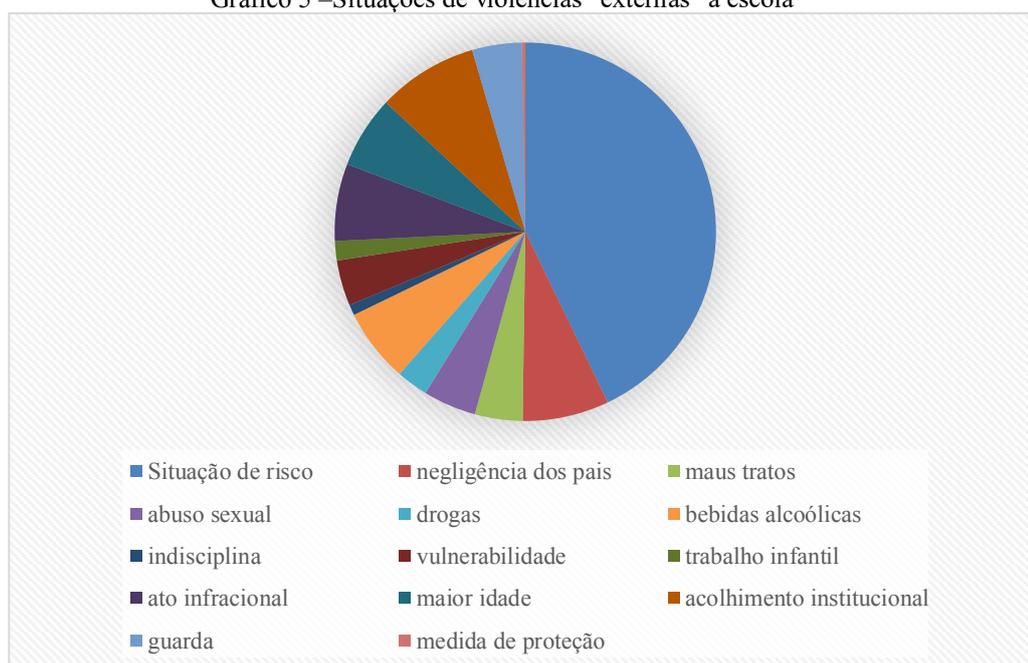
³³O texto publicado com a ementa do processo no diário eletrônico do MPSC não especifica qual tipo de risco. Embora o número de denúncias envolvendo situação de risco seja alto, com 286 registros, não foi possível qualificar quais eram essas situações de risco. Em futuros estudos, este e outros recortes poderão ser objeto de análises, com imersões em profundidade de conteúdo (talvez por amostragem) para se identificar e qualificar concretamente essas situações. Por se tratar de uma pesquisa internúcleos, em que coube à pesquisadora um recorte de dados, objeto da presente análise, acredita-se que esses possíveis novos “recortes” poderão ser viabilizados em novos estudos, direcionados pelos núcleos envolvidos na pesquisa, conforme preveem as etapas da pesquisa em andamento.

Drogas	18	2,80%
bebidas alcoólicas	42	6,60%
Indisciplina	6	0,90%
vulnerabilidade	26	4,10%
trabalho infantil	11	1,70%
ato infracional	44	6,90%
maioridade	41	6,50%
acolhimento institucional	57	9%
Guarda	28	4,40%
medida de proteção	2	0,30%

Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

Para facilitar a identificação das situações, dado o volume de informações, segue-se o gráfico correspondente.

Gráfico 5 – Situações de violências “externas” à escola



Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

Conforme Santos (2019), não raro, práticas no interior das políticas públicas podem trazer o arcaico travestido do novo, podem contribuir tanto para o empoderamento das famílias e suas crianças, bem como podem servir de estratégia de “controle dos sujeitos pelos agentes públicos ao fim e ao cabo, concretizando e mantendo a antiga Doutrina da Situação Irregular, só que de forma local e mais vascularizada” (p.81). A exemplo disto, temos os dados referentes a “situação de risco”, termo bastante recorrente nas denúncias, que, segundo a autora, é a mesma realidade da situação irregular do antigo “Código de Menores”.

Como se percebe, tanto se pode obter avanço em termos de Proteção Integral e por via de empoderamento no campo da concretização do direito à assistência social a quem dela necessite, quanto se pode permanecer em processos de "menorização" (manutenção do menorismo), no padrão autoritário do controle social. O que sempre dependerá da capacidade de controle do Estado pela Sociedade e, por sua vez, de uma Sociedade que se instrumentalize para tanto. Dependerá, também do nível de submissão do poder político pelo econômico. O controle social e a qualidade desse controle são vias fundamentais para a efetivação da potencialidade dignificante da Doutrina da Proteção Integral por via da concretização do direito à assistência social infantoadolescente (SANTOS 2019, p. 82).

Segundo o Observatório das Desigualdades, em levantamento feito em 2020 o Brasil figura a 9ª posição como país mais desigual entre 164 países selecionados, em contrapartida, enquanto a renda da metade mais pobre da população caiu cerca de 18%, somente o 1% mais rico teve quase 10% de aumento no poder de compra (FGV, 2019).

Conforme as reflexões de Amaro (2012), a crise social e a crise econômica desencadeiam a crise da subjetividade, dos direitos assegurados e da sociabilidade, minando os sonhos, os medos, fragilizando a identidade social de cada indivíduo, e as relações que estabelece na família, no trabalho e na perspectiva social. A baixa remuneração dos empregos, que acaba por roubar o tempo de convívio dos pais com os filhos e da vida conjugal, aliada às dívidas que se acumulam geram uma vida de estresse, intolerância, que aos poucos destroem as relações intrafamiliares, os vínculos e os hábitos de proteção entre seus membros, colocando os indivíduos em constantes tensões, afetando a dimensão psicológica.

Ao perderem (atenção, credibilidade, afetos, empregos, renda...) ingressam na vala comum dos vulneráveis, pobres, doentes, sem teto, sem amor, sem ideais, e, ainda que momentaneamente sem perspectivas. Sofrem e se vulnerabilizam por viverem sob o signo da perda e da precarização. E precarizam a vida dos outros (o cônjuge, os filhos, os colegas dos filhos, os vizinhos...) com atitudes desmoralizantes, agressivas, segregacionistas e violentas (AMARO 2012, p.39).

Neste cenário de precarização econômica e das relações, sofrem os adultos ao se verem desviados de seu papel de responsáveis/cuidadores, mas as vítimas mais atingidas são

as crianças e os adolescentes, especialmente, pela fase da vida que se encontram, incapazes de se manterem por si mesmos e incapazes de se tornarem independentes e sair desses ambientes muitas vezes nocivos ao seu desenvolvimento.

Obviamente que os filhos das famílias oriundas das classes mais bem favorecidas também sofrem omissão, desatenção, violências, muitas vezes silenciadas pelas crianças e adolescentes por recomendação dos próprios pais. Não raro este silêncio (dos abusos ou faltas) é comprado por meio de viagens, por exemplo, ou ainda com significativas mesadas. Contudo, nas famílias menos favorecidas, as crianças e adolescentes têm as situações de violência muito mais visíveis e muito mais agravadas pela própria situação social das famílias, que não raro são acrescidas do uso de drogas, desemprego e a fome. Situações que tendem a desencadear mais violência para as crianças e adolescentes (AMARO, 2012).

Nesse, sentido a exposição compulsória a condições de vida estressantes (discussões familiares, redução de horas de sono, dupla jornada de trabalho/escola), insalubres (consumo de drogas psicoativas, falta de alimentação adequada, condições sanitárias, precárias e ambiente familiar nocivo) ou violentas (violência doméstica, maus tratos, abusos e/ou exploração sexual), tem levado crianças e adolescentes a fuga de casa, ao envolvimento com atos infracionais, ao desenvolvimento de doenças psicossomáticas e a depressão (AMARO 2012, p. 41).

Sabe-se que, em contextos ambíguos e complexos como estes, dificilmente as crianças e adolescentes terão fôlego e disposição para ter bom rendimento escolar e de permanência na escola, de forma que o êxito da política educacional requer ação em rede com outras políticas sociais capazes de dar suporte às famílias, proporcionando a elas as condições básicas para que elas consigam proteger e cuidar de seus membros, num ambiente saudável e propício para o desenvolvimento das habilidades das crianças e adolescentes.

Ainda que o acesso ao ensino fundamental tenha sido quase totalmente assegurado, muita há de ser feito para que todos os que ingressam no 1º ano do ensino fundamental consigam completar os atuais nove anos de estudos. Trata-se de uma tarefa complexa, uma vez que, além de atuar nos fatores intrínsecos à escola – professores instalações, livros, método de ensino, etc-, deve-se considerar e agir sobre as condições sociais dos alunos. Portanto o êxito da política educacional dependerá em parte de ações nos campos de outras políticas públicas – saúde, saneamento, emprego e renda, assistência social, etc. (IPEA 2010, p. 169).

O contexto pandêmico desencadeado pela crise sanitária de Covid-19 motivou ações de combate à sua propagação. A parada brusca das atividades obrigou a paralização também das atividades presenciais nas escolas, onde os governos das esferas municipais e estaduais decidiram pela suspensão das aulas presenciais e o conseqüente fechamento das escolas de suas redes de ensino, no intuito de impedir a disseminação do vírus, dado o seu alto potencial de contágio, sendo ofertado o ensino na modalidade *online*. Contudo, devido às questões objetivas da maioria das famílias brasileiras, essa medida comprometeu o ensino e

aprendizagem das crianças e adolescentes. Conforme nota técnica lançada pelo DIEESE sobre educação e a pandemia de Covid-19 e o debate da volta às aulas presenciais.

Nesse modelo de ensino à distância, há custos com a internet e a disponibilidade de dispositivos não alcança 100% das crianças e dos adultos. Há uma desproporção no acesso à internet pelo celular em relação ao computador, mais adequado para o aprendizado. Segundo dados da PNAD de 2017, 97% das pessoas com 10 anos ou mais tiveram acesso à internet pelo celular, enquanto apenas 56,6% o fizeram pelo microcomputador (DIEESE 2020, p.07).

Assim, as atividades escolares não foram interrompidas para os(as) alunos(as) das diversas redes. A Medida Provisória (MP) 934/2020 flexibilizou o número de dias letivos obrigatórios, contudo, manteve a carga horária e o conteúdo a ser ministrado. Isso levou a um movimento de adaptação das diversas redes do país, para ministrarem o conteúdo *online*, o que impõe um desafio, principalmente aos professores, mas também aos próprios estudantes e pais, que tiveram que se dividir entre vida profissional, afazeres domésticos e acompanhar os filhos nas atividades escolares.

O ensino remoto é a melhor alternativa, no momento, para que os estudantes recebam e estudem o conteúdo escolar com menor risco de contágio. Para eficácia do método, contudo, é necessário solucionar algumas questões envolvidas. Os pais precisam aprender as regras, as formas, os horários de funcionamento das aulas, para que os(as) filhos(as) possam receber o conteúdo e serem orientados no seu uso, fora os conteúdos de séries diferentes, para quem tem mais de um filho em idade escolar. Ou seja, a presença e disponibilidade de um(a) responsável em casa se faz essencial, mas difícil para uma camada bem ampla de responsáveis e alunos(as). A falta de condições adequadas de acompanhamento escolar - que deveriam ser garantidas pelo poder público - certamente trará consequências negativas na trajetória escolar desses(as) alunos(as). A qualidade da internet disponível e o acesso dos(as) alunos(as) ao material ofertado são elementos básicos para se pensar o ensino remoto, mas são aspectos pelos quais as secretarias da educação não se responsabilizam. Isso pode aumentar ainda mais as defasagens escolares entre as redes, entre os(as) alunos(as) de uma mesma escola ou até da mesma turma, sem contar a defasagem entre o ensino público e privado (DIEESE 2020, p.07).

Segundo Junior Sousa (2010), a forma como a crise da escola se apresenta hoje tem estreita relação com os “fatores da estrutura em crise da dinâmica regressivo-destrutiva e mundializado do capital” (p. 174). Neste sentido, a superação destas contradições está na capacidade organizativa da classe trabalhadora, com enfrentamento ao caráter regressivo e destrutivo do capital, da dinâmica econômica mundializada e financeirizada, do desemprego, do poderio econômico e político das grandes corporações.

Por outro lado, embora saiba-se que o esgotamento do estado de bem-estar social não é circunstancial, e sim estrutural, e que a superação das mazelas sociais não se resolve com a ampliação dos direitos, compreende-se e defende-se o robustecimento do fundo público e a democratização do seu uso, por se acreditar que, por maiores que sejam as limitações das políticas públicas, é por meio delas que uma parcela da população tem acesso ao mínimo

necessário para sua sobrevivência e um meio de acesso indireto à distribuição de renda, uma vez que parte dos salário não chega aos trabalhadores, sendo surrupiada pelo capitalismo (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000). Sendo assim, as políticas públicas representam um meio de acesso a bens e serviços já pagos pelos trabalhadores e é dever do Estado de ofertá-las e, em se tratando da política de educação, esta pode representar importante estratégia de redução da desigualdade social.

4.2.3 Eixo 03 – Interfaces entre políticas e atores do SGD

O presente eixo destina-se, primeiramente, a explicitar as situações registradas que têm relação direta com o financiamento das políticas, os fundos previstos para a infância e adolescência, as situações vinculadas com outras políticas, que de modo especial aqui estão voltadas à política de saúde, e, finalmente, a interrelação com o Conselho Tutelar. Assim, inicia-se com as questões do financiamento, e posteriormente são demarcadas duas subdivisões de temáticas.

A educação possui importância crucial para a redução das desigualdades sociais. A desigualdade influencia os níveis educacionais, assim como também é influenciada por eles. Diferentes oportunidades de acesso à educação resultam em diferentes níveis de renda, influência que ocorre no sentido inverso também.

Considerando a relevância da educação no desenvolvimento social e econômico de um país e por avaliar que um dos aspectos basilares de um sistema de educação é a política de financiamento, foi que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 212, percentuais mínimos da arrecadação de impostos que os três níveis da Federação devem aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino, objetivando garantir o direito fundamental à educação. O referido artigo define que parte desse percentual mínimo deva ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, e que a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre os estados e seus municípios será assegurada mediante a criação do FUNDEB.

O FUNDEB, regulamentado pela Lei n. 14.113/2020, é constituído por 20% da arrecadação de impostos dos estados e dos municípios, além de valores transferidos pela União mediante o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este contribui para a redução das desigualdades regionais, principalmente, estabelecendo um valor mínimo nacional por aluno, com complementação da União para os estados em que tal valor não é alcançado.

Nessa mesma direção, considerando as graves limitações sociais e econômicas e as necessidades de proteção aos direitos humanos da criança e do adolescente é que se instituiu o fundo voltado a estas urgências, conhecido como Fundo da Infância e Adolescência (FIA). Trata-se de um Fundo Público que tem como objetivo financiar projetos que atuem na garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Os recursos são aplicados exclusivamente nesta área, com monitoramento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA). Ao FIA aplica-se a Lei nº 8.242/91, que o instituiu, e as Resoluções 137/2010 e 194/2017, do CONANDA, criado pela mesma lei.

No que se refere aos dados levantados, o Código organizado denomina-se *FIA e FUNDEB* e aglutinou as questões relacionadas ao financiamento das políticas e ao Fundo da Infância e Adolescência e ao Fundo Nacional de Educação Básica. Foram encontradas 99 denúncias com entrada MPSC, o que corresponde a 2,82% do total geral dos registros sistematizados.

Dentre as principais motivações das denúncias estão a implantação, regularização e transparência no uso dos fundos, falta de relatórios e, apesar de as denúncias serem descartadas por inconsistência, a suspeita de fraude no uso dos fundos também aparece nas denúncias.

A administração pública tem sido alvo no que diz respeito à transparência da aplicabilidade dos recursos, de forma que o controle social tem usado do Ministério Público como meio de questionar e exigir informações da gestão pública.

A administração pública tem sido alvo de controvérsias a respeito da transparência de seus atos. Em países democráticos, a transparência superficial não tanto pela dotação de recursos, mas pela sua aplicabilidade se transforma em fator altamente questionável pela sociedade, o que, em muitos casos, tornam ocultas as informações da gestão pública, comprometendo a credibilidade sobre a assertiva desses atos. A cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa consciente da atuação dos seus representados desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014, p. 74).

A transparência está vinculada à divulgação das informações, por meio de relatórios e prestação de contas, o que permite ao controle social averiguar as ações dos gestores e responsabilizá-los por seus atos.

Nos últimos anos, especialmente nos anos 2015 e 2016, tem-se propagado no Brasil o discurso pela prática da austeridade econômica, traduzida em uma política de ajuste por meio de cortes e congelamento da economia, fundada na redução dos gastos públicos, firmada no discurso de ser um meio alternativo de se retomar o crescimento econômico e de se recuperar a confiabilidade do país diante das outras nações, fomentando, dessa forma, as relações internas e externas. Deste modo, em 2016, após o golpe que depôs a então presidente Dilma Rousseff, de imediato, contra os preceitos da Constituição Federal, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 95, passando a nortear as diretrizes do setor público, destituindo a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que tratava sobre a destinação dos recursos oriundos dos *royalties* do petróleo e de 50% das receitas do Fundo Social do Pré-Sal para educação e saúde. Determinava a aplicação de 75% de cada para o financiamento da educação, a fim de cumprir as metas e os objetivos contidos no Plano Nacional de Educação.

Dessa forma, os gastos com a política pública de educação ficaram submetidos a um teto, a um limite, baseado em cálculo, as despesas realizadas, ou melhor dizendo, já pagas e empenhadas, além dos restos a pagar em 2016, sofrendo, apenas, o reajuste da inflação, anualmente. Isso significa dizer que, a partir do ano de 2016, a despesa de cada ano anterior servirá de base para o limite do ano seguinte. E mais, a proposta aprovada no Congresso Nacional, e que tem força constitucional, somente poderá ser revista após os primeiros 10 anos de sua vigência, por iniciativa exclusiva do Presidente da República, que o fará mediante Lei Complementar (E.C. n. 95/2016).

Estas terríveis decisões apontam para a concepção que os dirigentes brasileiros têm acerca da educação, dos direitos da criança e do adolescentes e seus reais interesses, de forma que os impactos da EC n.95/2016 na educação brasileira, especialmente sobre a atual PNE 2014-2024, vigente desde 2014, quando da publicação da Lei n. 13.005, que vigorará até o ano de 2024, e possui, como principais metas, a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino, o aumento gradativo do acesso e das matrículas da educação básica, entre outros elementos que visam atender às necessidades dos alunos e dos profissionais dessa área, que obviamente está sendo terrivelmente impactada.

O financiamento público adequado é determinante para a qualidade da educação, estando diretamente relacionado com a formação dos docentes e dos funcionários da educação, possibilitando o ingresso dos profissionais por meio de concurso público. Permite a formação continuada, a valorização da carreira dos profissionais da educação, garante ambiente e condições favoráveis ao trabalho pedagógico, elementos importantes para a

universalização e garantia de acesso e permanência para crianças e adolescentes em escola qualificada, atrativa e de fato garantidora de direitos.

4.2.3.1 Interfaces da política de Saúde e de educação

Frente aos dados expostos anteriormente e às reflexões suscitadas, pode-se afirmar que diferentes fatores podem influenciar no acesso e permanência das crianças e adolescentes no ensino. Sendo assim, fatores relacionados à saúde dos estudantes podem ser um elemento importante no desempenho escolar, que, por sua vez, traz impactos significativos na permanência escolar. Referente à questão de serviços ou insumos que se encontram vinculados à Política de Saúde, sob o código então denominada de *Saúde*, houve um total de 167 registros. Dentre estes, o de maior incidência está solicitando tratamento médico envolvendo pedido de exames, consultas e tratamento médico (com 84 registros), o que compreende 50,3% do grupo. Na sequência temos 25 solicitações de cirurgia (15%) e 23 sobre tratamento psicológico (13,8%), dentre os demais serviços solicitados, conforme a tabela que se segue.

Tabela 6 – Serviços e insumos da área da saúde

medicamento	18	10,80
	%	
Psicológico	23	13,80
	%	
psiquiátrico	17	10,20
	%	
Cirurgia	25	15%
tratamento médico	84	50,30
	%	

Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021).

A saúde é um dos mais relevantes indicadores de qualidade de vida, de forma que o ECA coloca o direito à saúde como primordial para o desenvolvimento da criança e do adolescente, os quais devem ter prioridade no atendimento. Contudo, as denúncias que chegam ao MPSC indicam que os preceitos do Estatuto, no que se refere aos serviços e/ou insumos da área da saúde, nem sempre têm chegado às crianças e adolescentes. Este dado consiste em mais uma flagrante “desproteção” nos moldes do abordado na seção anterior, onde identifica-se omissão do poder público no previsto como necessidade voltada à garantia do direito à vida e saúde com qualidade, conforme preconizado pelo Estatuto.

Considerando que o conceito de saúde é amplo e vai além da ausência de doença, abrangendo um conjunto de fatores relacionados ao bem-estar (AROUCA, 1986), entende-se que as condições de saúde da criança e do adolescente são essenciais para que a educação se realize de forma plena. Um ambiente saudável e condições adequadas de saúde são fatores que favorecem o desenvolvimento das potencialidades, melhorando a assimilação e aumentando a capacidade de tomar decisões e, conseqüentemente, exercem influência na permanência escolar e na qualidade da formação dos estudantes.

Porém, é importante contextualizar que esse processo de fragilização da atual política de saúde tem raízes nas últimas três décadas de contrarreformas. Se, de um lado, o êxito histórico da classe trabalhadora por uma política de saúde conquistou no ano de 1988, com a Constituição Federativa do Brasil, um sistema de saúde universal de referência, de outro, os impactos das reformas neoliberais têm precarizado esta política desde o momento de sua implantação no início dos anos 1990 e, mais recentemente, especialmente a Emenda Constitucional nº 95/2016 está transformando o “subfinanciamento crônico do Sistema Único de Saúde (SUS) em desfinanciamento” (MENEZES, et al., 2019, p. 58), da mesma forma que vem ocorrendo com a educação, conforme visto no item anterior.

Se o desfinanciamento de políticas sociais é resultado do teto de gastos, é antes de tudo porque ele constitui uma nova forma de apresentação sensível; isto é, ele funda uma nova relação entre o visível e sua significação, entre a palavra que expressa o público (a austeridade e o limite de gastos) e as políticas sociais como excesso a conter, incidindo sobre o financiamento de direitos (MENEZES, et al., 2019, p. 61).

E, assim, a partir da falsa narrativa de que o descontrole dos gastos foi o responsável pela crise econômica, o então governo Temer adotou um pacote de medidas de austeridade em detrimento das políticas sociais, ignorando que a desoneração fiscal, sonegação de impostos e pagamentos de juros são os principais sorvedouros de recursos públicos.

A ausência do Estado em fornecer atendimento básico à população, a exemplo das denúncias que chegam ao MPSC, é reflexo dessas reformas que, desde a aprovação da EC nº 95, têm evidenciado conseqüências, como, por exemplo, com

[...] a perda de 8,5 mil médicos cubanos do Programa Mais Médicos, que atendiam a cerca de 30 milhões de brasileiros, em 2,9 mil municípios e em aldeias indígenas, e a desistência de mais de mil médicos brasileiros que chegaram a ocupar essas vagas (cerca de 15% do total de vagas), deixando a população desassistida (MENEZES, et al 2019, p. 67).

Diante das ações do Estado brasileiro com gastos congelados, não há como garantir uma política pública de qualidade que atenda à prioridade da criança e do adolescente, dentro das orientações da Constituição Federal e do ECA. Com essas atuações o Estado Brasileiro está violando os direitos das crianças e adolescentes, está impedindo o acesso à saúde, ao

desenvolvimento saudável, ao aprendizado, uma vez que as condições de saúde podem interferir na capacidade de aprendizado e, conseqüentemente, no acesso e permanência na escola.

4.2.3.2 *Conselho Tutelar*

Sobre o Conselho Tutelar, como integrante do SGD, vinculado diretamente pela instância da defesa dos direitos, vamos observar que “incrivelmente” as situações registradas não se vinculam às mais diferentes dificuldades apresentadas até então no presente texto. Embora tenhamos um conjunto de dispositivos legais que se articulam com a educação, em especial um elenco de atores diretamente responsáveis por promover providências atinentes, por exemplo, ao acesso e permanência da criança e do adolescente na escola, incluindo especialmente o Conselheiro Tutelar, ao que parece o trabalho em rede articulando os diversos atores muito pouco tem ocorrido.

Sob o código de *Conselho Tutelar* vão ser registradas 53 denúncias (o que corresponde a 1,51% do total geral de registros). Estas tratam mais especificamente do processo eleitoral, pagamento, irregularidades na gestão.

Conforme visto nos capítulos anteriores, a lógica estabelecida pelo ECA para plena efetivação dos direitos da criança e do adolescente articula a intervenção de diversos órgãos e autoridades, que, embora possuam atribuições específicas a desempenhar, têm igual responsabilidade na apuração e integral solução dos problemas existentes, tanto no plano individual quanto coletivo. Essa corresponsabilidade demanda uma mudança de mentalidade e de postura por parte de cada um dos integrantes do SGD, que não podem continuar a pensar e agir como se ainda estivéssemos sob a égide do revogado “Código de Menores”, como infelizmente continua ocorrendo em boa parte dos municípios brasileiros (DIGIÁCOMO, 2014).

A figura do Conselho Tutelar concebida e instituída pelo ECA é um dos atores do SGD bem como a área da educação, é fundamental que professores e educadores em geral tenham consciência de que, de uma forma ou de outra, são integrantes da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente e, como os demais, detêm uma parcela da responsabilidade pela plena efetivação destes direitos (DIGIÁCOMO, s/a).

Segundo as normativas vigentes, o Conselho Tutelar pode ser chamado a atuar em diferentes questões junto às escolas, especialmente naquelas que apresentem desdobramentos fora da escola, atuando diretamente com o acesso e permanência nos estabelecimentos de

ensino. Dentre as requisições mais comuns que chegam aos Conselhos Tutelares, são relacionadas a vaga na escola, transporte escolar e violência, às questões da reiteração de faltas, evasão escolar e maus-tratos, que são ações decorrentes da obrigatoriedade imposta no artigo 56 do ECA. Quanto à comunicação da escola ao Conselho Tutelar, há questões encontradas nas denúncias que chegam ao MPSC.

Na prática cotidiana, essa articulação e intervenção pressupõem alunos matriculados em escolas equipadas, com professores qualificados, com materiais didático-pedagógicos suficientes, com currículo escolar apropriado à realidade do aluno, com recursos disponíveis e mecanismos de controle social instituídos, com a participação dos pais e da comunidade na gestão escolar, em ambiente construído para o sucesso do aluno. Em outras palavras, a participação do Conselho Tutelar junto ao sistema educacional significa igualdade de oportunidades que possibilitam transformações sociais, concretizadas na adoção de novos comportamentos e valores na reorganização da sociedade, no pleno desenvolvimento humano e na perspectiva de mudança do presente e do futuro (CURY, 2012, p.7).

A parceria entre escola e Conselho Tutelar enfrenta desafios que estão postos juntos à escola, à família, à comunidade. Essa parceria é também atuar em face de garantir a educação e, mais especificamente, garantir o acesso e a permanência do estudante na escola, e na promoção, defesa e garantia de quaisquer direitos que façam referência à criança e ao adolescente. Neste sentido, o ECA determina que os dirigentes dos estabelecimentos de ensino têm o dever de comunicar ao Conselho Tutelar “maus-tratos envolvendo seus alunos; reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; elevados níveis de repetência” (art. 56).

O contato direto dos professores com os estudantes favorece observar questões da realidade que podem interferir no rendimento do aluno, seja de forma psicológica ou física, e que podem e devem ser comunicadas ao Conselho Tutelar, em busca de possíveis soluções em prol do melhor interesse da criança e do desenvolvimento de suas potencialidades.

Assim como a educação, o Conselho Tutelar integra o conjunto de instituições do SGD que visa de forma articulada promover, proteger e defender os direitos de crianças e adolescentes, o que tem-se tornado o desafio permanente no campo de sua concretização. Se tomarmos como referência as atribuições de um Conselho Tutelar especificadas em lei (artigo 136 do ECA), é notório o reconhecimento de que são necessárias características específicas de seus conselheiros, uma vez que as diferentes expressões da questão social se constituem em demandas cotidianas complexas e que pressupõem necessariamente um sujeito capaz de apreender essa realidade social, estabelecendo as diferentes interconexões capazes de desmistificá-la. Isso, obviamente sem desconsiderar a necessidade de efetivas condições de

trabalho, da capacidade de atenção instalada pelas políticas sociais públicas no âmbito dos serviços ofertados à população cotidianamente.

Em face da importante e necessária parceria entre escola e Conselho Tutelar e considerando que o objeto das denúncias envolvendo o Conselho Tutelar se refere, em linhas gerais, a irregularidades no funcionamento do órgão, salientamos a importância de uma sólida estruturação desses órgãos para que possam de fato desempenhar seu papel na prevenção, defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. De acordo com pesquisa realizada no Estado de Santa Catarina³⁴, a estrutura física dos Conselho Tutelar permanece um desafio (BRESSAN; DEMETRIO; RAKOS, 2021), indicando, por exemplo, que 51% funcionavam em espaços alugados, 39% funcionavam em espaço cedido pela esfera pública e somente 7% possuíam espaço próprio, e ainda somente 19% possuíam computador, telefone fixo (19%), telefone celular (19%), impressora (18%), acesso à Internet banda larga (17%), acesso à Internet discado (2%), fax (5%), onde os conselheiros não raro desempenhavam seu trabalho na base do improvisado, carecendo de instrumentos mínimos, como computador, acesso à Internet, automóvel para os atendimentos, indicando a omissão do Estado na proteção da criança e do adolescente.

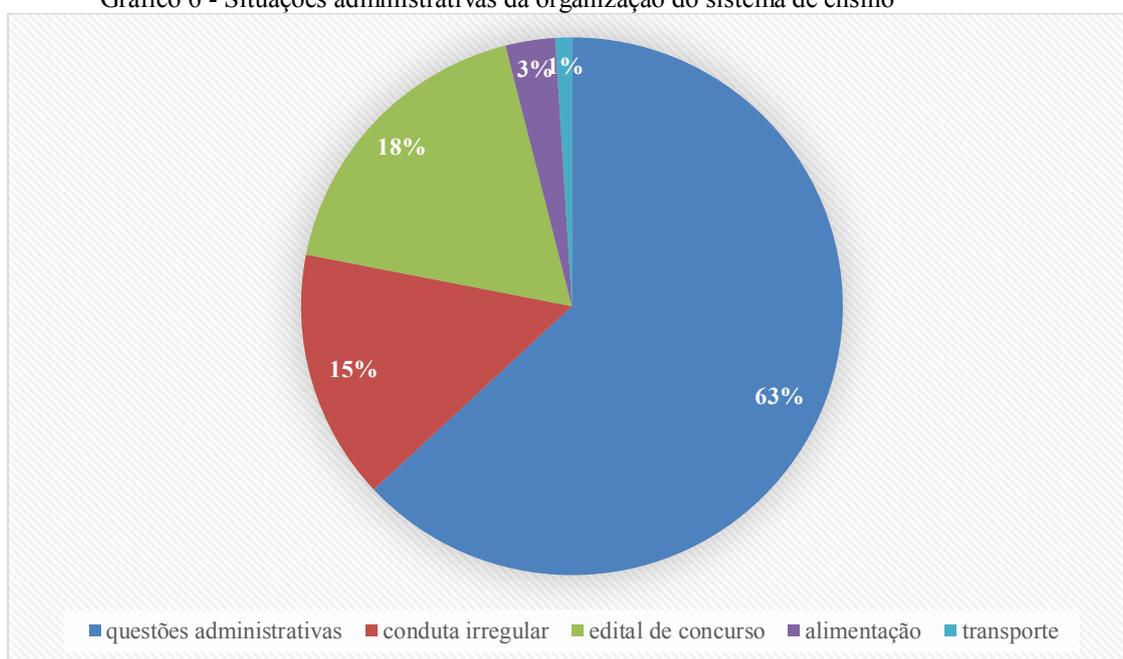
4.2.4 Eixo 04 – Questões administrativas no âmbito da organização do sistema de ensino

O Brasil, desde a sua invasão pelos portugueses, em 1500, até os dias de hoje, passou por algumas mutações na forma de administrar a “coisa” pública, contudo, ainda hoje a administração pública brasileira segue sendo marcada pela corrupção e nepotismo, além do abandono do Estado em relação à sociedade, resquícios da administração patrimonialista implantada pelos invasores (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019). Infelizmente, é possível perceber essas características ainda hoje por meio das denúncias que chegam ao MPSC. No código denominado de *Questões Administrativas*, se vincularam a situações relacionadas com a política de educação, porém que ocorrem sem relação direta com a escola. Nesse item, foram encontrados 613 registros. Dentre estes, o mais incidente, com 256 denúncias

³⁴Projeto de pesquisa “CARTOGRAFIA DOS CONSELHOS TUTELARES: Um estudo sobre o perfil e fazer profissional dos Conselhos e suas condições de trabalho em Santa Catarina”. Estudo exploratório que privilegia aspectos dos saberes e fazeres dos conselheiros tutelares, perfil e condições de trabalho. A pesquisa teve a participação de 303 conselheiros tutelares que responderam o questionário entre 2016 e 2017.

(38,4%) apontando irregularidades, nepotismo, uso indevido da “coisa” pública, seja por meio de uso indevido de veículo público ou por outras ações ilícitas, inclusive, por usar o carro de órgão público para organizar festa de “chá de bebê”. Na sequência, vão aparecer 73 denúncias (11%) por irregularidades em editais de concurso público, ou mesmo na convocação dos candidatos aprovados. E, em seguida, aparecem questões (com índices menores) como denúncias solicitando auxílios relacionados a alimentação, solicitando vale-transporte para atendimentos pela rede de proteção, geralmente deslocamento para atendimento pela rede pública de saúde em municípios polos, conforme o gráfico que se segue.

Gráfico 6 - Situações administrativas da organização do sistema de ensino



Fonte: Elaboração da autora com base na pesquisa documental (2021)

É inegável que o Brasil experimentou mudanças na modernização e burocratização do Estado. No campo da educação, o esforço modernizador pode ser identificado pelo estabelecimento de um funcionalismo moderno, com competências oficiais fixas, coordenadas mediante regras, fixação de uma hierarquia de cargos, fiscalização dos inferiores pelos superiores, administração baseada em documentos, quadro de funcionários, separação entre ambiente de trabalho e moradia, entre outros fatores.

No entanto, a implantação desta estrutura burocrática não anulou as formas estruturais de dominação existentes desde a invasão do país.

O país foi governado por portugueses durante muito tempo – dos primeiros Governadores Gerais do Brasil até a vinda da família real portuguesa para o Brasil – o que impedia o exercício do poder pelos nativos da terra. A dominação portuguesa, bem como a influência de outras culturas (holandesas e francesas, principalmente),

não dava espaço para que a cultura dos locais prosperasse frente às normas que deveriam ser seguidas a duras penas (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019, p.2).

Dessa forma, o Estado brasileiro constituiu suas relações sociais desde suas origens a partir de um modelo doméstico, de maneira que as vontades particulares predominam sobre as ordenações impessoais. De forma que, ainda hoje, o país continua pautando as ações públicas de acordo com os interesses que quem está no poder, tal como nas suas origens, onde “a terra era vista como fonte de riquezas a serem exploradas: pau-brasil, açúcar, ouro, diamantes e tantas outras riquezas naturais que foram retiradas para enviar à Inglaterra, via Portugal, buscando pagar dívidas de acordos realizados pela metrópole” (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019, p.3).

Desta forma, o Brasil nasceu junto com a administração de interesses pessoais, pois quem tinha o poder de administrar, fazia-o em causa própria. Não se tinha noção da diferença entre o público e o privado, e até quando esta noção existia, pouco importava utilizar a máquina pública em prol de interesses pessoais, pois o primitivismo favorecia mais as relações senhorio versus escravo que qualquer outra relação jurídica ou trabalhista à época (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019, p.3).

Frente a estas questões, não é difícil perceber que, mesmo a implantação de um sistema de ensino com mecanismos participativos, com princípios democráticos, teria dificuldades de funcionar devido ao modelo doméstico instaurado por longo período, cujas práticas se mantêm na cultura e na vida social. Obviamente que a transição para o modelo de um Estado de fato democrático encontrou dificuldades com o enraizamento de valores patrimonialistas.

O patrimonialismo, ao contrário de outras formas de administração, não foi implantado no Brasil, mas nasceu com ele. Assim, de 1500 a 1808, período em que o Brasil Colônia se ocupava em atender somente aos interesses da Metrópole, a população pouco ou nada participava da vida política do país. Embora, nesse período, tivessem ocorrido alguns movimentos nacionalistas / separatistas - cujas influências tiveram como inspiração os movimentos da independência americana e a revolução francesa, e o descontentamento da exploração local pelas autoridades públicas - o Brasil não conseguiu alavancar o sentimento de nação constituída, pois não era interesse de que a administração fosse exercida por brasileiros para atender aos interesses dos brasileiros (OLIVEIRA; ALEXANDRINO, 2019, p.4).

O embricamento entre o arcaico e o novo tem atrasado ainda mais o surgimento de uma estrutura estatal que permita a superação do atraso. Estas características enraizadas nas relações sociais favorecem nos dias de hoje a corrupção, o nepotismo, a nomeação inadequada para o exercício da função pública, desmoralizando as instituições públicas, produzindo desdobramentos negativos para o funcionamento das políticas públicas. Obviamente que estes desdobramentos refletem negativamente sobre o funcionamento das políticas públicas que dão cobertura aos direitos da criança e do adolescente.

No caso da política de educação, estas práticas têm efeito devastador, considerando que esta lógica de atender interesses particulares, ou de determinados grupos sociais, tende a, além de denegrir as instituições escolares, produzir uma segregação no ensino para crianças oriundas da classe trabalhadora, entenda-se, futuros trabalhadores, e outro ensino para os filhos da classe dos detentores do poder, os quais serão os futuros dirigentes. Esta segregação ocorre, por um lado, de forma diretamente planejada e, de outro lado, indiretamente, com ações que destroem o sistema sorrateiramente, no qual o clientelismo, o uso indevido da “coisa” pública em benefício próprio, o nepotismo fazem parte desta lógica destruidora.

Embora num primeiro momento estas questões “pareçam” ser externas à escola e não interferir no direito à educação, elas têm implicações diretas não só na qualidade da formação, como também no acesso e na permanência, pois uma escola mal administrada, com o sistema em processo de destruição, com professores mal remunerados, espaço físico deteriorado, nunca será atrativa e nunca garantirá o direito à educação de qualidade, digna e responsável, como deve ser.

Chamamos a atenção para dois códigos vinculados a questões que tinham “objeto oculto”, em que, pelo texto do extrato acessado, não foi possível identificar o objeto da denúncia, e “outros”, por não ser possível enquadrar em nenhuma das categorias usadas na codificação, conforme já explicado anteriormente. Neste sentido, na seção que se segue apresentamos as considerações finais, indicando as principais questões abordadas nesta análise, ressaltando a importância do trabalho e ressaltando a intervenção do Assistente Social nas escolas na complementação dos saberes, como estratégia para se construir abordagens e respostas referentes às demandas das crianças e adolescentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência da busca pela garantia dos direitos humanos das crianças e adolescentes, visando especialmente protegê-las integralmente na situação peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento físico, mental, biológico, intelectual e cultural, destaca-se a teoria da proteção integral, como forma de proteção jurídica para a garantia de seu desenvolvimento integral. Essa perspectiva, fundante das normativas vigentes, pressupõe a criação de políticas públicas voltadas à concretização dessa “condição peculiar” e para o enfrentamento das situações que fragilizam as referidas situações, que em sua maioria são consequências da globalização, da exclusão social, da exploração do trabalho de muitas crianças e adolescentes.

Considerando que a escola está entre os entes que compõem o Sistema de Direitos Humanos de atendimento às crianças e aos adolescentes, destacamos a importância deste espaço, local em que passam a maior parte desta fase da vida, justamente uma das fases mais peculiares da vida humana, na qual são incapazes de se defenderem por si próprios, sendo dos adultos a responsabilidade de proteção.

Diante do exposto, ponderamos que a democratização real do conhecimento permanece um desafio na história do processo educacional no Brasil. Desafio este que tem suas raízes na história do desenvolvimento desigual e combinado do capital, que conforma a dependência como elemento estrutural do desenvolvimento capitalista neste território, após mais de três séculos de escravidão, exploração e extrativismo coloniais, conforme ilustrado com os dados apresentados e argumentados ao longo deste trabalho.

De acordo com os dados desta pesquisa, muitas crianças ainda continuam tendo seus direitos violados em nosso país. Dentre as principais violações que apareceram nos registros aqui tratados, e tomando como referência os objetivos do presente estudo, podemos dizer que, merecedores de destaque no que se refere ao direito à educação, temos a falta de vagas, especialmente no ensino infantil; o fechamento de escola e solicitação de realocação de estudantes para outra instituição por falta de estrutura; o excesso de estudantes por sala de aula; e, ainda, a existência de sala bisseriada ou multisseriada.

Questões estruturais chamam a atenção, de forma gritante, como falta de licenças técnicas, incluindo vistoria de bombeiros, e licença de funcionamento, irregularidade e insegurança no transporte escolar, ausência ou insuficiência de merenda escolar, dentre

outras. Já, no campo da organização didático-pedagógica e dos serviços ofertados, vemos a necessidade de acesso aos serviços da educação especial, a defasagem de material didático e do quadro de professores, além da deficiência de projetos alternativos e complementares ao turno escolar. E, no que se refere ao âmbito das interfaces com outras políticas, a área da saúde é extremamente presente, sendo demandados os mais diferentes tratamentos.

E, por último, relacionado a questões administrativas do âmbito da organização do sistema de ensino e externas à escola, as denúncias por nepotismo, uso indevido do espaço ou automóvel público e irregularidades na administração ocupam significativo espaço no conjunto de informações coletadas.

Importante registrar que o que chama a atenção é que a Proteção Integral configurada no ordenamento jurídico brasileiro – centrada na dinâmica de direitos e garantias e enraizada na ideia da dignidade da pessoa humana –, embora tenha dado sinais de potencialidades teórico-críticas (SANTOS, VERONESE 2018, p. 114), segundo a referida autora “não alcançou a plenitude de seus objetivos”. E, considerando os registros analisados no presente trabalho, os objetos das denúncias (em tese) estariam resolvidos na sua origem, ou nem existiriam[,] se cada integrante do SGD assumisse a corresponsabilidade na solução dos problemas. Segundo Murillo José Digiácomo (Promotor de Justiça do Estado do Paraná), o moderno “Sistema de Garantias” outorga responsabilidades a cada um de seus integrantes igualmente importantes para que “proteção integral” e não contempla uma autoridade suprema, tal qual ocorria sob a égide do antigo Código de Menores.

A atual sistemática dos direitos da criança e do adolescente indica que as ações sejam desenvolvidas no sentido preventivo, e não é preciso esperar que uma criança ou adolescente tenha seus direitos violados para que o sistema passe a intervir, “não sendo também admissível que esta atuação se restrinja ao plano meramente individual e, muito menos, que a institucionalização, responsável por tantos malefícios, seja considerada uma ‘solução’, tal qual ocorria no passado” (DIGIÁCOMO s/a, p.1). Neste sentido, as ações resolutivas do Ministério Público podem ser importantes aliadas na solução dos problemas com demanda individual, mas especialmente as de ordem coletiva na prevenção de futuras violações (GOULART,2013).

Assim como também se faz necessária uma intervenção profissional qualificada e comprometida, sendo inadmissível “adotar a mentalidade da ‘transferência de responsabilidade’ e do atendimento ‘compartimentado’, fazendo com que a criança ou adolescente passe de um órgão, programa ou serviço para o outro, cada qual realizando um

trabalho isolado” (p.2). É necessária uma atuação em rede que seja coordenada, articulada e integrada com os diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, construindo uma cultura de escuta, de compartilhamento de ideias e de experiências entre si para articular soluções e ações preventivas, se antevendo aos problemas. E, quando questões forem identificadas, seja no plano individual ou coletivo, “recebam o devido atendimento interinstitucional e interdisciplinar, sem que isto importe quer numa superposição de ações isoladas, desconexas e ineficazes, quer numa pura e simples transferência de responsabilidade (o popular ‘jogo de empurra’)” (DIGIÁCOMO, s/a, p. 4).

Conforme argumentações neste trabalho, as origens do desenvolvimento social e econômico brasileiros construído com base em relações do colonialismo e dependência reproduziu um desenvolvimento extremamente desigual, opressivo e genocida dos povos originários, imigrantes forçados, como escravos e pobres europeus que vieram para o Brasil. Estas raízes históricas do desenvolvimento brasileiro baseadas na dominação e na exploração tornaram a real democratização do ensino, bem como de todas as políticas sociais, um desafio que perdura na história do desenvolvimento educacional e do país. Para Menezes et al., (2019), num país construído sobre bases escravocratas a grande questão não se refere aos gastos sociais caberem no orçamento público, “mas os direitos universais caberem no imaginário das elites, que representam a ‘ralé’ como ‘não-gente’, indigna de direitos” (p. 68).

Estas concepções desde muito aprofundadas, aliadas aos interesses do capital, têm potencializado e sido terreno fértil para perspectivas de austeridade, de redução de gastos e realocação de recursos em setores estratégicos, visando a uma redução de despesas, de modo a buscar o equilíbrio econômico. Em contextos de crise econômica e aumento da dívida pública do país, a austeridade é comercializada como remédio necessário, servindo de fundamento para a defesa de reformas estruturais para reformular a atuação dos Estados Nacionais, constituindo-se numa tentativa negacionista e contraditória que larga a população à própria sorte. Essa estratégia burguesa, ao mesmo tempo em que pretende mascarar os conflitos sociais enfrentados pela classe dos menos favorecidos, e aqui faço referência especialmente aos enfrentados pelas escolas, apresenta-se como um meio para operar um verdadeiro estelionato aos direitos dos trabalhadores expresso na indiscriminada austeridade dos gastos sociais, especialmente com educação e saúde, entre outras áreas, políticas públicas estas essenciais na garantia do desenvolvimento digno e de direito de todas as crianças e adolescentes, e obviamente tem rebatimentos na qualidade do ensino que será disponibilizado.

Nesse sentido, o processo de educação, ao refletir a dinâmica geral de poder e desigualdade instituídos e marcados pelo colonialismo e pela dependência no continente, reflete, ao mesmo tempo em que potencializa, a desigualdade demarcada pelos vínculos de poder, onde um grupo minoritário privilegiado parece estar acima da lei, conseguindo defender os interesses do capital por meio do poder do dinheiro e do prestígio social. E, assim, coloca como desafio contínuo a garantia tanto da necessária universalização da educação como direito, como a garantia da continuidade e conclusão das respectivas fases do ensino, aos grupos economicamente mais vulneráveis.

A crise sanitária vivenciada desde março de 2020 acirrou ainda mais as questões outrora já complexas. Se, antes do contexto da pandemia de Covid-19, o Brasil já apresentava sérios índices de pobreza e desigualdade social e educacional, muito mais agora, com tantos desafios desde o início da situação sanitária, em que as medidas de combate à pandemia foram tomadas de maneira desorganizada, com posturas negacionistas por parte dos governantes, e em meio a uma queda de braço entre os entes federativos e entre os poderes da República, para definir a responsabilidade de cada um em relação à crise. Os impactos negativos das escolhas políticas no enfrentamento da crise sanitária foram severamente notados, com o aumento vertiginoso no número de casos de contaminação com o vírus da Covid-19 e na perda de vidas. E, não bastasse o cenário de guerra, com aumento das situações de fome, desemprego e perda de tantas vidas, neste contexto contraditório foi deliberado pelo retorno das aulas na modalidade do ensino remoto, uma medida tendo em vista reduzir as probabilidades de infecções e de mortes pela Covid-19. Contudo, as atividades *online* foram totalmente fora de contexto para muitas crianças cujas famílias não dispõem nem de espaço físico adequado para assistir as aulas, muito menos acesso à Internet de qualidade e a aparelhos adequados que permitam acompanhar as aulas com o mínimo necessário para compreender os conteúdos passados.

O distanciamento social e confinamento no espaço privado resultaram ainda no aumento das denúncias e de reportagens sobre as violências domésticas, infanticídios, feminicídios, abusos dos pais variados, além do aumento da fome e do desemprego. Não bastasse a crise sanitária e todas estas violências, a crise política e negacionista do Estado brasileiro tem desaparecido com crianças e adolescentes das comunidades onde diariamente os noticiários relatam verdadeiras chacinas nas comunidades periféricas. Num contexto de crise econômica e ausência de escolas e de políticas públicas de qualidade, as crianças e adolescentes estão sendo capturados pelo tráfico e, conforme apareceu nos dados

apresentados neste trabalho, uma das violências mais recorrentes nas denúncias que entram no MPSC com crianças e adolescentes é justamente em razão de se encontrarem em situação de risco, por omissão do Estado nas faltas de vagas, na falta de estrutura das escolas, dificultando o acesso e permanência dos estudantes, com propostas e currículos defasados que desestimulam os estudantes, levando ao abandono e infrequência. Estas questões esclarecem que o conceito que o Estado tem sobre direitos é da reserva do mínimo possível.

Nesse sentido, com aprofundamento destas questões, o retorno às aulas presenciais levará às escolas a enfrentar desafios ainda maiores. Se a evasão escolar, a dificuldade de aprendizagem e a desigualdade social induziam crianças e adolescentes a trabalhar para ajudar na renda familiar, muito mais complexo será agora e demandará muito mais fôlego e estratégias para capturar estes estudantes e garantir que concluam a formação, desenvolvendo as potencialidades dos estudantes, assegurando-lhes uma formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, conforme estabelece o art. 22 da Constituição, sobre os fins da educação básica.

Os resultados desta pesquisa apontam que a escola se depara com contradições sociais de toda ordem econômicas e sociais, geradas por conflitos no meio social, nas relações familiares esgarçadas, pela violência, pela fome, pela miséria, pelo desemprego, pelas situações de risco às quais as pessoas, especialmente crianças e adolescentes, estão sujeitas, pelas carências nos órgãos que compõem o sistema de garantias de direitos humanos de crianças e adolescentes. E todos esses fatores interferem direta ou indiretamente na vida escolar do aluno, desencadeando problemas diversos para estas pessoas e intensificando o alto índice de evasão escolar, infrequência e dificuldade de aprendizado.

É neste contexto que o trabalho do Assistente Social nas escolas se faz imprescindível. Dentro da especificidade do seu trabalho, como profissional que historicamente tem a questão social como objeto de trabalho, bem como suas múltiplas e complexas manifestações, o assistente social pode desenvolver seu processo de trabalho na educação na construção de ações que incidam diretamente na cidadania dos segmentos marginalizados. Segundo Amaro, (2012), se trata de um profissional competente para “planejar, propor, elaborar, coordenar e executar ações, projetos e programas sociais, na ampla realidade social e institucional” (p. 102). Assim, no âmbito educacional, muito em virtude da sua “permeabilidade às questões sociais globais e aos enfrentamentos particulares da vida social dos sujeitos que neles convivem, a importância e necessidade do trabalho do serviço social não apenas se confirma como se dimensiona” (p. 102).

Nesse sentido, diante das complexidades das questões sociais, do modo como se manifestam, se ampliam no contexto escolar e dada a formação do Assistente Social é que, apesar dos 20 anos de tramitação no Congresso Nacional, entrou em vigor, em 12 de dezembro de 2019, a Lei nº 13.935/2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de Psicologia e de Serviço Social nas redes públicas de educação básica, no sentido de construir alternativas tendo em vista a superação das barreiras que dificultam a vida escolar, assim a complementação dos saberes tende a construir abordagens e respostas eficazes e efetivas frente às demandas sociais que se apresentam nas escolas. É um profissional que pode “apoiar e promover a superação de contradições e dificuldades individuais e coletivas, inerentes entre a escola, sua comunidade, e as demandas de seus protagonistas, com vistas à efetivação do projeto da escola cidadã” (AMARO, 2012, p. 17).

A intervenção do Assistente Social nas escolas se justifica por diversos fatores, a considerar a própria função social da escola, ou ainda pela educação se caracterizar como um direito social e as possibilidades de atuação do assistente social na garantia deste direito.

As próprias origens do profissional de serviço social foram uma demanda da ascensão do capitalismo. O conflito entre capital e trabalho que deu origem ao proletariado e seu empobrecimento dadas as condições de exploração, a qual também intensificou a questão social, e suas expressões postas pela extrema desigualdade entre as classes trabalhadoras e a burguesa demandaram a intervenção de um profissional qualificado a dar respostas a tais questões (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000), de forma que a profissão tem uma longa trajetória de atuação em defesa de direitos sociais.

As denúncias que entram no MPSC apresentadas anteriormente vão ao encontro das orientações do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) para as possibilidades de intervenção do Assistente Social nas escolas, considerando: 1) a necessidade de identificar e propor alternativas de enfrentamento às condições sociais, econômicas, aos fatores culturais, às relações sociais marcadas por diferentes formas de opressão que interferem nos processos educacionais, na efetivação da educação como um direito e elemento importante na formação dos sujeitos para o exercício da cidadania; 2) a necessidade de articulação efetiva entre a política de educação e as demais políticas setoriais, para que sejam asseguradas as condições de acesso, permanência e sucesso escolar; 3) a necessidade de inclusão dos conteúdos referentes aos direitos humanos na elaboração dos projetos políticos pedagógicos; 4) a orientação à comunidade escolar e à articulação da rede de serviços existente, visando ao atendimento de suas necessidades e da “Educação Inclusiva”; 5) o incentivo da inserção da

escola na comunidade, articulando-a às demais instituições públicas, privadas e organizações comunitárias locais, buscando consolidá-la como instrumento democrático de formação e de informação; 6) a articulação das políticas públicas, das redes de serviços de proteção à mulher, à criança e ao adolescente vítimas de violência doméstica, do sexismo, do racismo, da homofobia e de outras formas de opressão, do uso indevido de drogas e de outras possíveis formas de violência.

Segundo Iamamoto; Carvalho (2000), no contexto de relações de produção puramente capitalistas, as estratégias apassivadoras foram sempre forjadas para garantir que os trabalhadores suportassem os processos de superexploração sem se rebelarem, uma forma de uso da concessão de direitos para impedir que uma revolução ocorresse. Contudo, consideramos a luta por direitos sociais, a luta pelo acesso e permanência na escola, como importante estratégia que pode ser usada para fortalecer a classe operária rumo à construção de novas formas de relações sociais. E, mesmo que as possibilidades de mudança radical pareçam distantes e lentas, as estratégias de luta precisam ser renovadas constantemente, e ainda que aparentemente o capitalismo pareça triunfar, as suas contradições explícitas reveladas no processo histórico indicam “para a necessidade de sua superação. A humanidade não está, portanto, condenada à exploração capitalista e às formas de dominação burguesa. As possibilidades de edificação de uma forma social superior estão abertas” (HILLESHEIM 2015, p. 615).

Diante da perspectiva da emancipação humana, a classe trabalhadora precisa fazer escolhas e não pode pautar-se em propostas regressivas e, sim, no enfrentamento e na luta de classes. Contudo, enquanto não temos as condições concretas para as mudanças radicais que tanto almeja-se e necessita-se, lutamos com as armas que temos por melhores políticas públicas, por uma educação melhor para a população e pela proteção da criança, do adolescente e de todos os menos favorecidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Serviço Social:**

ALVES, Maria Bernadete Martins; ARRUDA, Susana Margareth. **Como fazer referências:** bibliográficas, eletrônicas e demais formas de documento. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Biblioteca Universitária, c2001. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/design/framerefer.php>. Acesso em: 11 abr. 2013.

AMARO, Sarita. Serviço Social na Educação: bases para o trabalho profissional. Florianópolis: Ed da UFSC, 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, V. R. A colonização da justiça pela justiça penal: potencialidades e limites do Judiciário, na era da globalização neoliberal. **Revista Katalysis**, v. 9, n. 1, 2006, p.11-14.

ANTUNES Ricardo. Coronavírus: O trabalho sob fogo cruzado. E-Book. São Paulo, Boitempo, 2020.

ARIÈS, Philippe. **História Social da criança e da família.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1981. [Tradução de Dora Flaksman].

AROUCA, Sergio. Saúde é Democracia. Anais 8ª Conferência Nacional de Saúde, 1986. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1987, p. 35-47.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520:** informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724:** informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6024:** informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação. Rio de Janeiro, 2012.

BAGÚ, Sergio. Economía de lasociedad colonial. México, 1992, Colección Socialismo e Libertad. Disponível em: <http://elsudamericano.wordpress.com>. Acesso em 01 de jun. de 2021.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. In.: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n.109, jan/mar.2012.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1997.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washinhton: a visão neoliberal dos problemas Latino-americanos. Caderno Dívida Externo nº6. São Paulo, ed. Peres Ltda, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, 9ª ed. 2011.

BENEVIDES M. Victoria. Educação em Direitos Humanos: de que se trata? Biblioteca Digital Interna da subsecretaria de Direitos Humanos da SEADH-ES. 2000. Disponível em: <http://www.rcdh.es.gov.br/sites/default/files/Benevides%20MV%202000%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20em%20DH%20de%20que%20se%20trata.pdf>. Acesso em 25 de dezembro de 2019.

BOBBIO, Norberto. A era dos Direitos. tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28/12/2019.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.. Técnicas de construção. Brasília : Universidade de Brasília, 2009. 124 p. disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=622-tecnicas-de-construcao&Itemid=30192. Acesso em 21/06/2021.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica.. Técnicas de construção. Brasília : Universidade de Brasília, 2009. 124 p. disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=622-tecnicas-de-construcao&Itemid=30192. Acesso em 21/06/2021.

BRASIL. Lei nº 11.947/2009 – PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, Jun. 2009. Disponível em :http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm Acesso em 28 de jun de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução 113 de 19 de abril de 2006. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em 28 de dezembro de 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória. Brasília, Planalto, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº14 de 12 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em 05 de janeiro de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº59 de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. acesso em 12 de janeiro de 2020.

BRASIL. Lei 14.113 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Planalto. Brasília 20 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em 31 de jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.513/2011 - Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Brasília, Planalto, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em 28 de jun de 2021

BRASIL. Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019 dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. **Planalto. 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13935.htm. acesso em 01 de ag. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 10 de set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de abril de 2019.

BRASIL. Congresso. Senado Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece As Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1996#content>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Congresso. Senado. **Lei. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. acesso em: 25 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de Fevereiro de 2017.** Conversão da Medida Provisória n 746, de 2016. Brasília, fev. 2017; disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. acesso em 01/05/2018.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de Fevereiro de 2017.** Conversão da Medida Provisória n 746, de 2016. Brasília, fev. 2017; disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. acesso em 03 de set. de 20120.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: SERVIÇO SOCIAL E SAÚDE: formação e trabalho profissional. São Paulo, Cortez 2007.

BRESSAN, Carla Rosane; DEMETRIO, Antonia. CRIANÇAS E ADOLESCENTES: DOS DIREITOS FORMALMENTE RECONHECIDOS À INSUFICIÊNCIA DE SUA CONCRETIZAÇÃO E O CRESCENTE PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO. *Sociais e Humanas*. Universidade Federal de Santa Maria Centro de Ciências Sociais e Humanas. Vol. 33, nº 3, set-dez. Santa Maria, 2020. p. 68-91. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/43218>. Acesso em 10 de ag. de 2021.

BRESSAN, Carla Rosane; DEMETRIO, Antonia; RAKOS, Florencia. CONSELHOS TUTELARES NO ESTADO DE SANTA CATARINA: contradições entre atribuições e condições objetivas da proteção. *Coletânea Serviço Social: questão social e direitos humanos – volume IV - E-BOOK acesso livre*. Programa de Pós Graduação – UFSC. 2021.

BRETTAS, Tatiana. *Capital Financeiro, Fundo Público e Políticas Sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula*. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2013.

CAMPOS, José Gomes Claudinei. Método e Análise de Conteúdo: ferramenta para análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. Brasileira de Enfermagem**. Brasília, set/out. 2004

CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. Aspectos Jurídicos da Gestão de Serviços de Saúde no Brasil. In: *Os Médicos e a Saúde no Brasil*. Conselho Federal de Medicina. Brasília - DF 1998. p. 97-114.

CARVALHO, José Murilo de. *CIDADANIA NO BRASIL o longo caminho*. Civilização Brasileira 24ª edição. Rio de Janeiro 2018.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. *Ciência Política: uma introdução*. São Paulo: Editora Atlas. 2004.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. Hospitais Universitários Federais e Novos modelos de Gestão: faces da contrarreforma do Estado no Brasil. In: *Cadernos de Saúde: saúde na atualidade: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade*. Rio de Janeiro, UERJ, Rede Sirius, 2011.

CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Diagnóstico da Realidade Social da Criança e do Adolescente do Estado de Santa Catarina. Publicado pelo SDS. 2018. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br/index.php/conselhos/cedca/diagnostico-da-realidade-social-da-crianca-e-do-adolescente-do-estado-de-santa-catarina> Acesso em 30 de julho de 2019.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL GT DE EDUCAÇÃO. Subsídios para o Debate sobre Serviço Social na Educação. Brasília, junho de 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/subsidios-servico-social-na-educacao.pdf>. Acesso em 02 de ag. De 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL GT DE EDUCAÇÃO. Subsídios para o Debate sobre Serviço Social na Educação. Brasília, junho de 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/subsidios-servico-social-na-educacao.pdf>. Acesso em 02 de ag. De 2021.

COSTA, Antonio Pedro. AMADO, João. Análise de Conteúdo Suportada por Software. Portugal, Ludomedia. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo Cortez, 2010.

CURY, C. R. Educação Básica no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, setembro. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>. Acesso em 03 de set. 2020.

CURY, Munir. O Conselho Tutelar e a Educação. Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo. centro de apoio operacional cível e de tutela coletiva do ministério público do estado de são paulo área: educação. São Paulo, 2012. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/temas_diversos_educacao_civel/textos_temas_diversos_educacao_civel/Conselho%20Tutelar%20e%20educação-Versão%20final-revista_página.pdf. Acesso em 27 de jul de 2021.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas brasileiras. Revista Brasileira de Política Públicas, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 223-245.

DIEESE. Brasil a Inserção da Mulher no Mercado de Trabalho. Acesso 14 de jun. de 2021, disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/graficosMulheresBrasilRegioes2021.html>

DIEESE. Educação: a pandemia da Covid-19 e o debate da volta às aulas presenciais. Nota Técnica nº 244. São Paulo, Jul. 2020 p, 1-16. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec244covidEducacao.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2021.

DIGIÁCOMO, M. J. O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e o Desafio do Trabalho em “Rede”. Curitiba. Disponível em: http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf acesso em: 4 de jan. de 2020.

DIGIÁCOMO, Murillo José. O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Curitiba, 2014. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1590.html>. Acesso em 27 de jul. 2021.

DUARTE, J. GARGIULO, C. MORENO, M. Infraestructura Escolar y Aprendizajes en Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE. Banco Interamericano de Desarrollo, maio 2011. Disponível em: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36201660> Acesso em 23 de jun. 2021.

DURKHEIM, Émile Davi. Lições de sociologia: a moral, o direito e o Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ENGUIITA, Mariano Fernández. **A Face Oculta da Escola:** Educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

ESTEVEES, D.C.R. Cidadania e judicialização dos conflitos sociais. **Revista de Direito Público**. V. 04. Nº 02. Londrina: maio/ago, 2006, p. 41-54.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. **IN: A Arte de Governar Crianças: A história das políticas sociais, de legislação e de assistência à infância no Brasil**. PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.). Rio de Janeiro:Ed. Universitária Santa Úrsula, 1995.

FALEIROS, Vicente. de Paula. A política Social do Estado Capitalista. São Paulo Cortez 2009.

FALEIROS, Vicente. de Paula. Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento. IPEA. Políticas Sociais, acompanhamento e análise. Brasília, ago. 2005.

FATTORELLE, Ana Lúcia. Impactos da Reforma da Previdência. 2019, 1 vídeo (Ca 25 min.) Publicado pelo Canal Auditoria da Dívida Pública. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/video/tv-assembleia-maria-lucia-fattorelli-reforma-da-previdencia-proposta-por-bolsonaro/>. Acesso em 20 de junho de 2019.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTO, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, ISSN 19846266 Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr.2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/32082/22668>. acesso em 25 de jul. 2021.

FLORES Herrera, J. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREITAG, Bárbara. **Escola Estado & Sociedade**. 5. ed. São Paulo: ed. Moraes Ltda, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os Circuitos da História e o Balanço da Educação no Brasil na Primeira Década do Século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, 2011, p.235-274.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Prefácio in: BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. São Paulo, Coleção questões da nossa época, vol. 56. Cortez. Abr. 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria e. Teoria e Educação no Labirinto do Capital. São Paulo, Expressão Popular, 2016. p. 27-42.

GORENDER, Jacob. O Escravismo Colonial. São Paulo: Expressão Popular, 2016

GOULART, Pedroso Marcelo. Elementos Para uma Teoria Geral do Ministério Público. Belo Horizonte, Arraes, 2013.

GOULART, Pedroso Marcelo. Ministério Público e Democracia: teoria e práxis. São Paulo. Editora de Direito Ltda, 1998.

GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. Rio de Janeiro, Revista Em Pauta. n.20 2007.

GRILO, V. T. de M.; KUHLMANN, S. R. D. O Direito de Permanência na Escola. Disponível em :<<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-827.html>>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

HILLESHEIM, Jaime. CONCILIAÇÃO TRABALHISTA: Ofensiva Sobre os Direitos dos Trabalhadores na Periferia do Capitalismo. Tese Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio Econômico, Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

HIRSCH, Joachim, Teoria Materialista do Estado. Rio de Janeiro, Revan, 2010.

IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em Tempos de Capital Fetiche. São Paulo, Cortez 2015.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil. São Paulo, Cortez 2000.

IPEA. História das Políticas Regionais no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2020.

IPEA. Perspectivas da Política Social no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

KONDER, I. O que é Dialética. São Paulo, Brasiliense, 2008.

KUHLMANN, M. Jr. Infância e educação infantil: Uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 2001

LARA, Ricardo. Pesquisa e Serviço Social: da concepção burguesa de ciências sociais à perspectiva ontológica. Rev. Katályses, v.10, n. esp. Florianópolis, 2007.

LÊNIN, Vladimir. As Três Fontes e as três Partes Constitutivas do Marxismo. In: As Três Fontes. São Paulo Expressão Popular. 2006.

LÊNIN, Vladimir. **Imperialismo, Estágio Superior do Capitalismo**. São Paulo, Editora Expressão Popular. 2012.

LIMA, Kátia. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. Rio de Janeiro. Universidade e Sociedade, Fevereiro 2015.

LIMA, Telma Cristiane Sasso, MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 10, n. esp, 2007, p. 37-45.

LONDONO, F. A origem do conceito menor. In: PRIORE, M. (org.) **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

LOPES, E. Pereira. Modelo Organizacional para o Transporte Escolar nos Estados e Municípios Brasileiros. 2009. 190 p. Dissertação. (Mestrado Engenharia Civil e Ambiental). Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília. 2009. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4184/1/2009_ElisangelaPereiraLopes_noPW.pdf . Acesso em 24 de junho de 2021.

MACHADO, Cristiane Viera; LIMA, Luciana Dias de; BAPTISTA, Tatiana de Faria Vargas. Políticas de saúde no Brasil em tempos contraditórios: caminhos e tropeços na construção de um sistema universal. Caderno de Saúde Pública, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v33s2/1678-4464-csp-33-s2-e00129616.pdf>. acesso em 29/12/2019.

MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e Revolução. Florianópolis. Insular 2013.

MARX, Karl. FORMAÇÕES ECONÔMICAS PRÉ-CAPITALISTAS. Rio de Janeiro Paz e Terra. 1985. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1791199/mod_resource/content/1/Forma%C3%A7%C3%B5es%20Econ%C3%B4micas%20Pr%C3%A9-Capitalistas.pdf Acesso em 11 de junho de 2019.

MARX, Karl. **O Capital**. Vol. I Livro Primeiro, Tomo 2, São Paulo: Nova Cultural, cap. XXIII 1988.

MARX, Karl. O CAPITAL: crítica da economia política. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, cap. XIII ao XIV 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. São Paulo Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. São Paulo Boitempo, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e Forma Política. São Paulo, boitempo, 2013.

MATOS, Mikaela Lobo. **Serviço Social e o Direito à Educação Básica**: Contribuições no enfrentamento da infrequência escolar. Serviço Social, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2021.

MENDES, A. G; Matos, M.C. Uma agenda para os conselhos tutelares. In: SALES. M. MATOS, M. LEAL, M.C. **Política Social, Família e Juventude**. São Paulo, Cortez, 2004.

MENDES, Eugênio Vilaça. As Políticas de Saúde no Brasil Nos Anos 80: A Conformação da Reforma Sanitária e a Construção da Hegemonia do Projeto Neoliberal. In: MENDES, Eugênio Vilaça. (org.) Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do sistema único de saúde. São Paulo-Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1995. p. 19-91.

MENEZES, Ana Paula do Rego. MORETTI, Bruno. REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. Saúde Debate. Rio de Janeiro, V. 43, N. ESPECIAL 5, P. 58-70, dez 2019. Disponível em: <https://scielosp.org/article/sdeb/2019.v43nspe5/58-70/> . Acesso em: 27 de jul. 2021.

MÉZARÓS, István. Economia, política e tempo disponível: para além do capital. In: Margem Esquerda, São Paulo, Boitempo, n.1, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Décio. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou Complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 1993, p.239-262.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. COSTA, Antonio Pedro. Técnicas que Fazem uso da Palavra, do Olhar e da Empatia: pesquisa qualitativa em ação. Portugal, Ludomedia. 2019.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, M^a Lúcia. Estado Lutas de Classe e Movimento Social. São Paulo, Cortez, 2011.

MOSER, L. BERTELLI, E. Que família é Esta? Mosaico de Diferentes Contradições, Discriminações. Rio de Janeiro, rev. EM Pauta, Nov. 2018.

MOTTA Vânia Cardoso; FRIGOTTO Gaudêncio. Por que a Urgência da Reforma do Ensino Médio? Medida provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Revista Educação. Sociedade**. Campinas, v. 38, nº. 139, 2017, p.355-372.

NECAT. Desigualdade de renda cresceu em Santa Catarina em 2019. UFSC, 2020. Disponível em: <https://necat.ufsc.br/desigualdade-de-renda-em-santa-catarina-cresceu-em-2019/>. Acesso em 29 de jun. De 2021.

NOVAIS, Fernando A. Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777 –1808). São Paulo: Hucitec, 1989.

OLIVEIRA, Ramon de. Os Limites do FUNDEB no Financiamento do Ensino Médio. Currículo sem Fronteiras, vol.8, n.2, jul.-Dez. 2008. p. 78-96. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss2articles/oliveira-r.pdf>. Acesso em 02 de set. de 2020.

OLIVEIRA, Rodrigo Vieira de. ALEXANDRINO, Thais de Paula. Do Patrimonialismo ao Gerencialismo: um breve histórico da administração pública no Brasil. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXIX, nº 000174, jul. 2019. Disponível em: <https://semanaacademica.com.br/artigo/do-patrimonialismo-ao-gerencialismo-um-breve-historico-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em 28 de jul. 2021.

OSÓRIO, Jaime. O Estado no Centro da Mundialização: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo, Outras Expressões, 2014.

PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. In: **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PEREIRA, Camila Potyara. Proteção social no Capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo, Cortez 2016.

PEREIRA, Potyara A. Política Social: Temas & Questões. 3^a ed. São Paulo Cortez 2011

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PENUD. Brasil.

RIBEIRO, Ludmila, Mendonça Lopes. Ministério Público: Velha instituição com novas funções? Rev. Crítica de Ciências Sociais. Nº 113. Jul. 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6654>. Acesso em 27 de janeiro de 2020. p. 51-82.

RICHARDSON, Roberto Jarry, Pesquisa social : métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2015.

RIZZINI, Irene. O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011

ROSEMBERG, F. Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988. São Paulo, 2008. Disponível em

<http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Crianças%20e%20Adolescentes%20-%20Fúlvia%20Rosemberg.pdf> acesso em 04 de jul. 2021.

RUIZ, Jeferson, I. de Souza. Direitos Humanos e Concepções Contemporâneas. São Paulo. Cortez, 2014.

SANTA CATARINA Ministério Público de Santa Catarina. *Relatório de Atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina*. Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina. 2016. (mimeo)

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. *Relatório de Atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina*. Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina. 2018. (mimeo)

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. *Relatório de Atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina*. Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina. 2017. (mimeo)

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. **Portal da Educação:** Institucional. Santa Catarina, 2021. Disponível em:

<http://serieweb.sed.sc.gov.br/cadueportal.aspx>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SANTA CATARINA. Diretoria de Política e Planejamento Educacional . Florianópolis, SED 2018. Documento disponível em :<http://www.sed.sc.gov.br/servicos/indicadores-educacionais/28427-indicadores-educacionais> acesso em 10/08/2021.

SANTOS, Danielle Espezim dos. Proteção Integral e Proteção Social de Crianças e Adolescentes: Brasil, políticas públicas e as cortes superiores. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), 2017. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/183414/350032.pdf?sequence=1>
Acesso em: 05 de fevereiro de 2020.

SANTOS, Danielle Espezim dos. VERONESE, Josiane Rose Petry. A Proteção Integral e o Enfrentamento de Vulnerabilidades Infância e Adolescentes. Viçosa, Revista de Direito. Vol. 10, nº2 jun- dez. 2018. p. 109- 157. Disponível em:

<https://www.trt1.jus.br/documents/8892387/18325799/01+-+Revista+de+Direito+-+UFV/6a0b8991-3b8f-a515-3de5-4bb50b492f42?version=1.0>. Acesso em 06 de fevereiro de 2020.

SANTOS, Teotonio, dos. Teoria da Dependência: balanço e perspectivas. Obras escolhidas. V. 1. Florianópolis. Insular, 2018.

SÁ-SILVA, R. Jackson; ALMEIDA D. Cristóvão; GUINDANI, F. Joel. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, n. I, Rio Grande, Jul. de 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano Nacional de educação: Por uma outra Política educacional**. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano Nacional de educação: Por uma outra Política educacional**. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do Mec. Campinas, São Paulo. Educação e Sociedade, vol. 28 n. 100, especial, out. 2007. p. 1231-1255. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em 02 de set. de 2020.

SIERRA, V. M. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Revista Katalysis**, v. 14, n. 2, 2011, p.256-264.

SILVERIO, Gabriela de Andrade. Alimentos Orgânicos na Alimentação escolar: perspectivas de atores sociais em municípios de Santa Catarina. 2013. 208 p. Dissertação. (mestrado Programa de Pós Graduação em Nutrição). Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de ciências da saúde. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/107544/320909.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em 27 de jun. 2021.

SOARES, Laura Tavares. Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal n América Latina. São Paulo, Cortez 2009.

SOUSA JUNIOR, Justino de. Marx e a Critica a Educação: da expansão liberal-democrática à crise regressivo-destrutiva do capital. Aparecida, São Paulo: Ideias e Letras, 2010.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD)**. Florianópolis, 2021. Disponível em: <http://necad.paginas.ufsc.br/>.

VASCONCELOS, K. E. L.; SILVA, M. C. da; SCHMALLER, V. P. V. (Re) visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 16, p.82-90, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802013000100008>> Acesso em: 12 maio 2019.

VIEIRA, Cleverton Elias. Da categoria menor à categoria criança e adolescente: o advento da Doutrina Jurídica da Proteção Integral. In: **Educação em direitos humanos: discursos críticos e temas contemporâneos**. Florianópolis, Ed. da UFSC, 2008.

WERNECK VIANNA, Luiz. A judicialização da política no Brasil, In WERNECK VIANNA, Luiz *et al*, *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999, p. 47–70.

APÊNDICE A – Recorte de estratos usado na coleta de dados

Edições anteriores

mpsc.mp.br/diario-oficial/anteriores

DIÁRIO OFICIAL > EDIÇÕES ANTERIORES

ÚLTIMA EDIÇÃO

EDIÇÕES ANTERIORES

EDIÇÕES ANTIGAS

Pesquisa

Período de Divulgação: 11/07/2021 - 12/08/2021
Clique em **selecionar** para alterar a data da pesquisa.

Órgão: PROMOTORIAS DE JUSTIÇA

- Todos
- 006 - Extrato de Instauração de Inquérito Civil
- 007 - Extrato de Instauração de Procedimento Preparatório
- 008 - Extrato de Conclusão de Procedimento Preparatório
- 009 - Extrato de Conclusão de Inquérito Civil**
- 034 - Extrato de Conversão de Procedimento Preparatório em Inquérito Civil
- 035 - Extrato de Prorrogação do Prazo para Conclusão de Inquérito Civil
- 036 - Extrato de Instauração de Notícia de Fato
- 037 - Extrato de Conclusão de Notícia de Fato
- 038 - Termo de Publicação para Intimação de Interessado Desconhecido no Procedimento Relacionado
- 042 - Extrato de Prorrogação do Prazo de Instauração de Procedimento Preparatório/Inquérito Civil
- 043 - Extrato de Prorrogação do Prazo de Conclusão de Procedimento Preparatório/Inquérito Civil
- 044 - Edital de Cientificação da Conclusão de Procedimento Preparatório/Inquérito Civil

Edições

Edições anteriores

mpsc.mp.br/diario-oficial/anteriores

DIÁRIO OFICIAL > EDIÇÕES ANTERIORES

ÚLTIMA EDIÇÃO

EDIÇÕES ANTERIORES

EDIÇÕES ANTIGAS

Pesquisa

Período de Divulgação: 11/07/2021 - 12/08/2021
Clique em **selecionar** para alterar a data da pesquisa.

Órgão: PROMOTORIAS DE JUSTIÇA

- Todos
- 006 - Extrato de Instauração de Inquérito Civil
- 007 - Extrato de Instauração de Procedimento Preparatório
- 008 - Extrato de Conclusão de Procedimento Preparatório
- 009 - Extrato de Conclusão de Inquérito Civil
- 034 - Extrato de Conversão de Procedimento Preparatório em Inquérito Civil
- 035 - Extrato de Prorrogação do Prazo para Conclusão de Inquérito Civil
- 036 - Extrato de Instauração de Notícia de Fato
- 037 - Extrato de Conclusão de Notícia de Fato**
- 038 - Termo de Publicação para Intimação de Interessado Desconhecido no Procedimento Relacionado
- 042 - Extrato de Prorrogação do Prazo de Instauração de Procedimento Preparatório/Inquérito Civil
- 043 - Extrato de Prorrogação do Prazo de Conclusão de Procedimento Preparatório/Inquérito Civil
- 044 - Edital de Cientificação da Conclusão de Procedimento Preparatório/Inquérito Civil

Edições

APÊNDICE B – Planilha padrão de coleta de dados

Planilha Padrão de Coleta de Dados¹

Palavra chave (texto de busca)	Ano	1- DIÁRIO OFICIAL			2- Descrição (resumo informado)	3- Classificação do Procedimento (notícia de fato (009)/Inquerito civil (037))	4- Numero Processo	5- Comarca	6- Promotoria	7- Política envolvida (Educação/Saúde/Assistência Social) outro	8- Recorte envolvido (criança/adolescente/idoso/família) indivíduo
		Número	ano	data da publicação							

¹Ao se preencher os itens da tabela, as informações selecionadas e acessadas se davam pelo ano de análise, compreendendo o período de 01 de janeiro a 31 de dezembro. No item 2 (descrição) foi preenchido com o extrato do arquivamento o qual traz um breve resumo indicando ou não as razões do Arquivamento ou o prosseguimento para o judiciário. O item 3 foi preenchido com a classificação do procedimento indicando 009 – extrato de conclusão de Inquérito Civil ou 037 - extrato de conclusão de notícia de fato. O item 04 foi preenchido com número do processo objetivando identificar os processos. Os itens 5 e 6 informam a comarca e a promotoria referente aos extratos. Então item 01 até o item 6 foi preenchido usando as informações contidas no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Santa Catarina. Já os itens 7 e 8 foram feitas as classificações referentes as políticas envolvidas (educação, saúde ou assistência social) e ao recorte de seguimento envolvido (criança, adolescente, idoso e família).

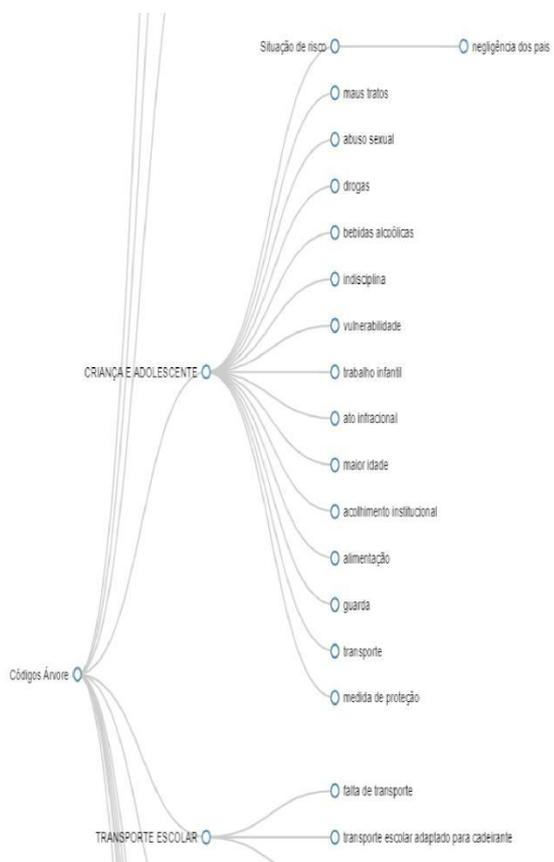
APÊNDICE C – Síntese geral dos dados coletados(dados brutos)

SÍNTESE GERAL DOS DADOS COLETADOS (dados brutos)

Tabela para verificação de coleta de dados pesquisa MPSC							
Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total categoria
Palavra-chave							
educação	165	165	198	219	239	269	1255
escola	211	186	200	251	198	290	1336
ensino	67	79	82	81	93	98	500
Adolescentes	46	72	52	65	0	52	287
Adolescente	202	244	141	149	95	133	964
Menores	11	14	1	5	0	1	32
Menor	22	30	9	25	6	0	92
Infante	57	36	32	29	20	47	221
infantes	14	8	8	6	14	12	62
criança	171	147	153	170	117	120	878
crianças	64	68	60	90	36	50	368
Total							9.092

Fonte: Elaboração da pesquisadora com base na definição do percurso metodológico da pesquisa, 2020

ANEXO A – Árvore de Códigos



ANEXO B – Relatório Geral de Registro

Judicialização da política de Educação
Emitido por carla



Códigos Árvore

Nome	Fontes	Refs
INFRAESTRUTURA DA ESCOLA	0	0
acessibilidade	1	22
segurança	1	19
licença técnica	1	129
estrutura física	1	131
via pública	1	14
QUALIDADE DO ENSINO	0	0
material didático	1	17
dificuldade de aprendizagem	1	9
educação especial	1	70
formação/qualificação	1	23
implementação de programas	1	19
calendário escolar; disciplinas.	1	13
PROFESSOR	0	0
desvio de função	1	18
segundo professor	1	65
adocimento	1	4
Quadro de professores	1	129
assédio moral	1	8
CRIANÇA E ADOLESCENTE	0	0
Situação de risco	1	286
negligência dos pais	1	49
maus tratos	1	27
abuso sexual	1	30
drogas	1	18
bebidas alcoólicas	1	42
indisciplina	1	6
vulnerabilidade	1	26
trabalho infantil	1	11
ato infracional	1	44
maior idade	1	41
acolhimento institucional	1	57
alimentação	1	12
guarda	1	28

transporte	1	4
medida de proteção	1	2
TRANSPORTE ESCOLAR	0	0
falta de transporte	1	63
transporte escolar adaptado para cadeirante	1	13
irregularidade e/ou insegurança	1	146
MERENDA ESCOLAR	0	0
merenda escolar insuficiente	1	6
qualidade da merenda	1	46
VAGA ESCOLAR	0	0
lotação de estudante por sala	1	58
sala bisseriada ou multisseriada	1	17
evasão escolar	1	63
retornou a escola	1	10
infrequência	1	40
vaga ensino fundamental	1	27
vaga EJA	1	12
troca de turno	1	4
vaga ensino infantil	1	100
vaga ensino médio	1	14
direito a educação	1	74
procedimento ilegal	1	61
FIA e FUNDEB	1	99
OUTROS	1	248
OBJETO DA DENÚNCIA OCULTO	1	280
SAÚDE	0	0
medicamento	1	18
psicológico	1	23
psiquiátrico	1	17
cirurgia	1	25
tratamento médico	1	84
QUESTÕES ADMINISTRATIVAS	1	1
questões administrativas	1	256
Conselho Tutelar	1	53
funcionamento de serviços	1	223
conduta irregular	1	61
edital de concurso	1	73