

Evasão escolar, violência e políticas intersetoriais

Miriam Krenzinger¹

Luiz Eduardo Soares²

Resumo

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

Palavras-chave

Violência; Políticas Públicas Intersetoriais; Evasão escolar.

School dropout, violence and intersectoral policies

Abstract

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

Keywords

Violence; Intersectorial Public Policies; School dropout.

Artigo recebido em setembro de 2019.

Artigo aprovado em setembro de 2019.

Introdução

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

Educação no Brasil

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

Ainda que sejam inegáveis os avanços educacionais históricos que tiveram efeito positivo na redução de desigualdades de renda, principalmente por meio da elevação econômica dos mais pobres nos primeiros quinze anos do século XXI, as disparidades educacionais permanecem altas, colaborando com a manutenção de outras desigualdades.

O Brasil possui 2.486.245 crianças e adolescentes de 4 e 17 anos fora da escola, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (IBGE/Pnad, 2015). Desse conjunto, 1.543.713 eram adolescentes de 15 a 17 anos, que deveriam estar matriculados no ensino médio. Esta foi a modalidade que apresentou o crescimento mais tímido de inclusão na última década: de 78,8% para apenas 82,6%, entre 2005 e 2015.

Segundo pesquisa da OXFAN Brasil (2017)³, a média brasileira é de 7,8 anos de estudo, abaixo das médias latino-americanas, como as do Chile e da Argentina (9,9 anos), da Costa Rica (8,7 anos) e do México (8,6 anos). E ainda mais distante da média de países desenvolvidos, como a Inglaterra (13,3 anos), os Estados Unidos (13,2 anos) e a França (11,6 anos).

Os dados levantados pelo IBGE/PNAD Contínuo / 201, indicam que a distorção idade/série e a evasão escolar têm início no Ensino Fundamental, mas se acirram no Ensino Médio, idealmente cursado por pessoas de 15 a 17 anos. No ano de 2017, 95,5% das crianças de 6 a 10 anos estavam nos anos iniciais do Fundamental, enquanto 85,6% das pessoas de 11 a 14 anos de idade frequentavam os anos finais. A diferença percentual verificada demonstra que, nessa faixa etária, 1,3 milhão de pessoas estavam atrasadas em relação à série e 113 mil estavam fora da escola.

No Brasil, em 2017, das 48,5 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos de idade, 23%, ou seja, 11,2 milhões, não estavam ocupadas, estudando ou se qualificando. De 2016 para 2017, houve um aumento de 5,9% nesse contingente, o que equivale a mais 619 mil pessoas nessa condição. Desse grupo, 52,5% eram homens e 64,2% eram pessoas de cor preta ou parda.

A taxa de abandono escolar é maior no Ensino Médio (6,8%) e nos anos finais do Ensino Fundamental (3,2%) do que nos anos iniciais (1%). Essa situação afeta desigualmente negros e brancos, pobres e ricos, zona rural e zona urbana. Apesar do crescimento da média geral ao longo das últimas décadas, a distância entre a escolaridade de

negros e brancos tem se reduzido a passos muito lentos. Em 1995, brancos tinham, em média, 6,7 anos de estudo, enquanto no caso dos negros essa média era de 4,5. Passados 20 anos, brancos têm uma média de 9 anos de estudo, contra 7,4 dos negros. (OXFAN, 2017)

Em relatório publicado pela OCDE, *Um Olhar sobre a Educação* (2017)⁴, identifica-se que os gastos com educação no Brasil totalizaram 4,9% do PIB brasileiro (último dado disponível no estudo). A média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 5,2% do PIB. Ao mesmo tempo, a OCDE vem afirmando que é preciso aumentar os gastos por aluno do Ensino Fundamental e Médio, considerados bem abaixo do montante tido como adequado pela Organização.

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

Violência homicida contra crianças e adolescentes

Segundo o UNICEF (2017), a cada sete minutos, em algum lugar do mundo, uma criança ou adolescente é morto de forma violenta⁵. Somente em 2015, mais de 82 mil meninos e meninas de dez a 19 anos morreram vítimas de homicídios ou de alguma forma de conflito armado ou violência coletiva. Desses óbitos, 24,5 mil foram registrados na América Latina e no Caribe. América Latina e Caribe são a única região do planeta que vem registrando crescimento dos índices de homicídio de adolescentes de 10 a 19 anos desde 2007. Apenas 10% de todos os adolescentes do mundo localizam-se nessa região, mas quase a metade de todos os homicídios registrados em 2015 ocorreu nela.

Esse, portanto, não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, tanto que se pode antever crescimento ou declínio da violência e da criminalidade (não são conjuntos coextensivos, ou seja, nem toda violência é crime e nem todo crime é violento) nas sociedades com-

plexas de acordo com as variações demográficas: o aumento proporcional de jovens numa população tende a corresponder à elevação da violência e dos crimes. Entretanto, há especificidades, no Brasil: entre elas e com destaque, a escala da violência letal, a magnitude dos crimes de morte.

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

Essa realidade consolida um novo patamar no que diz respeito a tais indicadores. Distancia-se das 50 a 58 mil mortes, ocorridas entre 2008 e 2013, para fixar-se na casa dos 65 mil. No país, entre 2007 e 2017, os assassinatos de meninas e meninos de 10 e 19 anos subiram 47%. Nesse mesmo período, o número de assassinatos de mulheres negras cresceu 29,9%, enquanto o de mulheres não negras aumentou 1,6%. Ainda em 2017, a taxa de homicídios dolosos cujas vítimas são negros foi de 43,1 por cem mil habitantes, enquanto a taxa relativa a brancos foi de 16 por cem mil. Entre 2007 e 2017, a taxa de homicídios de negros cresceu 33,1%, enquanto a de não negros cresceu 3,3%. Ou seja: no Brasil, é mais perigoso ser adolescente do que adulto. E o fato de ser negro aumenta em três vezes o risco de ser assassinado.

Entre 1990 e 2015, cerca de 2,5 milhões de pessoas morreram em decorrência de ferimentos provocados por armas de fogo no Brasil, na Colômbia, nos Estados Unidos e no México. O dado é do estudo desenvolvido por instituições canadenses, publicado em maio na *Lancet Public Health*. Segundo a pesquisa “Mortalidade global por armas de fogo”, realizada pelo *Institute for Health Metrics and Evaluation*⁶, com dados de 195 países, em um intervalo de 16 anos, o Brasil liderou o ranking, somando 43,2 mil assassinatos por armas de fogo apenas em 2016.

De acordo com levantamento da Sociedade Brasileira de Pediatria⁷ (SBP), baseado em dados do SIM do Ministério da Saúde, nas últimas duas décadas mais de 145 mil crianças e jovens de até 19 anos morreram em consequência de disparos de arma de fogo – acidentais ou intencionais, incluindo casos de suicídio. Segundo o levantamento da entidade, em 2016 (ano mais recente cujas informações pertinentes estão disponíveis), foram registrados 9.517 óbitos. O número é praticamente o dobro do identificado há 20 anos (4.846 casos, em 1997), representando em números absolutos o pico da série histórica.

As vidas dessas crianças e adolescentes são marcadas por uma série de violações de direitos. Em 2017, um estudo produzido por UNICEF e seus parceiros analisou a trajetória de adolescentes mortos em sete cidades do Ceará⁸. Na capital, Fortaleza, 44% das mortes aconteceram em 17 dos 119 bairros da cidade. Metade das vítimas morreu a cerca de 500 metros de casa e 70% estavam fora da escola havia, pelo menos, seis meses.

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

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

Inúmeros trabalhos científicos internacionais, como os do Prêmio Nobel James Heckman, demonstram que é muito mais barato investir na primeira infância e na juventude do que aportar recursos nas infrutíferas e dispendiosas ações de repressão bélica ao crime e em encarceramento.

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

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

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

Quando se observa o perfil das pessoas presas (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN-2014 (BRASIL, 2016), no Brasil, constata-se a seguinte realidade: os jovens são a maioria (55,08% têm entre 18 a 29 anos); 61,67% são negros e pardos, com baixo acesso à educação (75,08% tem até o Fundamental completo; 9,5% concluíram o Ensino Médio). É importante destacar que a população jovem brasileira, de até 29 anos, soma 18,9 % da população; a população de negros ou pardos é de 53,63%; e a de cidadãos que possuem até o Ensino Médio completo é de 32%.

Quanto aos adolescentes internados no Sistema Socioeducativo, os números de 2016 mostram um total de 26.450 atendidos, sendo 18.567 em medida de internação (70%), 2.178 em regime de semiliberdade (8%) e 5.184 em internação provisória (20%). Adolescentes e jovens do sexo masculino representam 96% do Sistema Socioeducativo e essa proporção vem se mantendo estável desde 2015. Adolescentes do sexo feminino representam 4% dos atendimentos. Já no que diz respeito à idade dos jovens e adolescentes atendidos pelas unidades de atendimento socioeducativo, voltadas à restrição e privação de liberdade, observa-se que a maior proporção dos adolescentes tem entre 16 e 17 anos (57%, ou 15.119); 23% (6.728) são jovens na faixa entre 18 e 21 anos; 17% (4.074) têm entre 14 e 15 anos e, por fim, 2% (326) estão com 12 ou 13 anos. Dos adolescentes que ingressaram em regime de internação socioeducativa, 57% declararam que não estavam frequentando a escola. Na média, os adolescentes que interromperam os estudos, o fizeram aos 14 anos. Dos adolescentes entrevistados, 86% estavam no Ensino Fundamental, isto é, não concluíram a Educação Básica. Verifica-se também que um percentual bastante expressivo de jovens abandonou a escola na 5ª e 6ª séries. (BRASIL, 2018).

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

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

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

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

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

A questão específica da evasão revela-se, nesse contexto, crucial: “O momento em que os meninos da periferia se afastam da escola costuma assinalar uma mudança estruturante. Se desconsiderarmos os casos daqueles adolescentes que abandonam a escola para trabalhar, muitas vezes em auxílio às funções desempenhadas por membros da sua família, os demais casos já concentram o início das novas trajetórias nos ‘embolamentos’. A associação formal ao tráfico de drogas é,

então, processo substitutivo. O que o jovem abandona é a promessa, talvez excessivamente abstrata, de uma vida mais bem construída pelo estudo e pelo trabalho. Em troca, assume um conjunto de experiências concretas vividas em uma dimensão que só pode ser pensada em um presente contínuo (...) Aceita esta premissa, parece inacreditável que não tenhamos políticas delineadas para esse público, que a educação no Brasil desconheça o problema e que grande parte dos conteúdos ministrados nas escolas não diga respeito ao desafio do aprender a viver conjuntamente, à formação cidadã, aos direitos humanos, à valorização da palavra e dos pactos como forma de superação de conflitos, à cultura de paz, ao respeito à diferença, à democracia, etc. Uma educação que assegurasse as competências fundamentais no mundo contemporâneo – a começar pela alfabetização e pela capacidade efetiva de interpretar textos – poderia ser concebida como um processo de formação para as virtudes públicas e o raciocínio moral, opção que parece caracterizar parte importante das mais bem-sucedidas experiências internacionais”. (ROLIM, 2016, p. 267)

Políticas intersetoriais de prevenção da violência

Em matéria publicada pelo Jornal *Folha de São Paulo*¹⁰, em abril de 2018, foram apresentados 42 estudos, além de entrevistas com especialistas, que identificaram um denominador comum para o enfrentamento da violência e da criminalidade: políticas intersetoriais para a juventude, promovendo a redução da evasão escolar, aliadas a investimentos na educação e na redução das desigualdades, além da recuperação dos jovens que abandonaram a escola e da criação de programas de acompanhamento de jovens tidos como “problemáticos” ou egressos do Sistema de medidas socioeducativas.

Evidências oferecidas por experiências pesquisadas, em âmbito nacional e internacional, indicam um razoável consenso quanto às múltiplas vantagens da atuação de governos locais, implementando políticas intersetoriais voltadas para a prevenção das violências e a

proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Sobretudo, são efetivas políticas de prevenção da violência letal que promovam o fortalecimento das comunidades locais, especialmente, quando se trata de prevenção situacional, ou seja, aquela que tem por finalidade reduzir as oportunidades de que as dinâmicas criminais sejam instauradas e fortalecidas (processos de vitimização ou criminalização da pobreza)¹¹. Nesse sentido, é possível afirmar que a violência, mais especificamente a violência letal que atinge a juventude vulnerável, pode ser reduzida com ações intersetoriais preventivas, particularmente quando a escola é o *locus* central de apoio e acolhimento para crianças e adolescentes expostos a esses riscos.

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

- a) o envolvimento de diferentes instituições da Justiça, como Ministério Público, Defensoria, Tribunal de Justiça ou Órgãos do Estado (secretarias e departamentos) e de entidades da sociedade civil;
- b) a participação da comunidade local;
- c) a realização de diagnósticos específicos, que evitam a dispersão de recursos e o improviso voluntarista;
- d) a natureza combinada e interdisciplinar do diagnóstico, feito a um só tempo, quantitativo e qualitativo, técnico e interativo;

- e) a continuidade e a sustentabilidade das ações ao longo do tempo;
- f) a adoção de princípios democráticos e racionais de gestão, o que inclui planejamento, avaliação e monitoramento (com avaliação externa independente);
- g) a capacidade de liderança e a autoridade política dos principais protagonistas, governamentais e comunitários;
- h) os tipos de ação preventiva – primário, secundário e terciário – que devem estar presentes, simultaneamente, combinando-se de forma coordenada;
- i) a valorização do caráter territorialmente delimitado das ações e de suas conexões locais não deve inibir o reconhecimento de que os esforços necessitam de escala para produzir resultados expressivos, que se potencializem, mutuamente, substituindo os “ciclos viciosos” por “ciclos virtuosos”. Isso, por sua vez, requer, da parte dos governos, um tratamento sistêmico das ações tópicas e pontuais, locais e focalizadas.

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

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

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

Nos últimos 20 anos, o debate sobre a intersetorialidade vem sendo introduzido na agenda pública como signo de superação da fragmentação das políticas sociais, constituindo-se, conseqüentemente, como proposta de mudança nos “[...] conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços, além de um novo tipo de relação entre Estado e cidadão” (PEREIRA, 2014). Até 2015, verificaram-se avanços ao nível federal, no que diz respeito ao desenvolvimento de ações governamentais intersetoriais, no gerenciamento das políticas públicas, especialmente, daquelas destinadas às famílias nos territórios mais vulneráveis¹².

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

- Há pouca clareza e consenso dos envolvidos, instituições e profissionais quanto à concepção de rede e de proteção integral. Atualmente, há um razoável consenso entre estu-

diosos quanto ao fato de que, mesmo sendo considerável, o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios oferecidos por organizações governamentais e não governamentais, não dialogam entre si como uma rede articulada e integrada, com vistas à proteção integral de crianças e adolescentes. Não existe um processo de educação permanente que contemple todos os envolvidos na rede de atendimento à criança e ao adolescente.

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

- Verifica-se baixa institucionalidade das iniciativas de combate à evasão escolar e à redução da violência contra criança e jovens. A política muda conforme a gestão político-partidária, ou seja, não há continuidade na oferta dos serviços públicos, enquanto políticas de Estado. Existem experiências práticas de intervenção intersetorial, porém, em geral, estão vinculadas a iniciativas profissionais/pessoais e não a práticas institucionais formalizadas.

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

Evidentemente, as dificuldades listadas acima, que já são em si mesmas enormes, na conjuntura atual (escrevemos esse artigo em 2019), tendem a se ampliar, porque no âmbito do neoliberalismo, os

esforços são direcionados para a minimização do papel do Estado, não sua valorização ou sua expansão qualificada. Tenhamos presente que a efetivação da intersectorialidade pressupõe a consolidação de um campo de aprendizagem dos agentes institucionais. Além disso, envolve a disposição de criar métodos e concepções de políticas públicas, crescentemente comprometidas com a realização, em sua máxima plenitude, de políticas integradas e integrais de proteção social contra a violência que atinge crianças e adolescentes. Como facilmente se deduz, isso é o avesso do que o governo em curso tem proposto e realizado. Sua prática e seus discursos têm apontado para menos políticas sociais, menos proteção, menos direitos, e mais individualismo darwiniano, também denominado “meritocrático”, mais mercado, criminalização e encarceramento.

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

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

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

Institui-se a lógica territorial, especialmente nas áreas de saúde e assistência social, suficiente para o suporte às equipes locais desenvolverem integralmente o seu próprio processo de territorialização, estabelecendo as bases para a cobertura efetiva da população a ser

atendida, conforme os níveis de complexidade dos serviços requeridos para as situações de risco e vulnerabilidade social, epidemiológica e educacional encontradas.

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

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

Um exemplo a ser citado, como referência deste estudo, é o Projeto Aluno Presente, de busca e aproximação da intersetorialidade, que aconteceu no Rio de Janeiro, entre 2013 e 2016. O projeto Aluno Presente, vinculado à Associação Cidade Escola Aprendiz¹³, foi realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME) e a Fundação Education Above All¹⁴.

O projeto teve como objetivo alcançar um triplo objetivo: identificar as crianças e adolescentes fora da escola (de 6 a 14 anos), conseguir articular o retorno dessas crianças à escola e encontrar estratégias para sua manutenção na instituição escolar. Utilizando uma metodologia inédita, o Aluno Presente localizou mais de 23 mil crianças fora da escola, ou em risco de evasão, apresentando diferentes escalas e linhas de atuação, e levou de volta às escolas mais de 21 mil.

Os desafios à efetiva implementação dessas ações interssetoriais foram diversos e demandaram esforços de coordenação e cooperação dos atores implicados, levando em consideração aspectos relacionados às diferentes lógicas organizacionais que regiam os espaços do

processo decisório, especialmente as vinculadas ao campo da Educação, da Assistência Social, da Saúde da Família e da Saúde Escolar.

Para que o projeto Aluno Presente pudesse se desenvolver metodologicamente¹⁵, foi fundamental conhecer tanto o fenômeno quanto os fatores que contribuía para a infrequência e a evasão escolar no município do Rio de Janeiro, assim como compreender o perfil e a localização dessas crianças e adolescentes. As informações, que não estavam disponíveis em nenhuma base de dados, precisaram ser pesquisadas no âmbito do projeto.

Para tanto, além do processo de qualificação das equipes do AP, foi realizado um diagnóstico sócio territorial¹⁶, em parceria com o Observatório de Favelas, que buscou identificar informações específicas sobre a distribuição territorial de crianças e adolescentes, na faixa etária pertinente, que não estavam frequentando a escola ou que se encontravam em situações de risco de evasão escolar. Nesse ponto, destaca-se a dificuldade de desagregar informações cadastrais e censitárias de uma metrópole como o Rio de Janeiro, a partir de diferentes fontes de informação, considerando ainda a preocupação com a territorialização dos dados.

A lógica territorial impressa na metodologia do AP permitiu penetrar na escala intraurbana da cidade do Rio de Janeiro. O inédito banco de dados, criado pelo AP em torno das demandas educacionais, ao eleger a perspectiva territorial, acabou por também se tornar lócus de demandas socioterritoriais que diziam respeito às demais políticas sociais – urbanas e habitacionais, inclusive.

Nos três anos de experiência, o projeto Aluno Presente cadastrou 1.540 organizações sociais e iniciativas de diferentes naturezas: associações de moradores, instituições religiosas, organizações da sociedade civil, equipamentos públicos, lideranças comunitárias sem representação institucional, etc., visando não somente um mapeamento das possibilidades de atendimento em atividades sociopedagógicas como também o estabelecimento de parcerias para identificação de crianças fora da escola.

Conforme sinaliza Dirce Koga (2015), tradicionalmente, a política pública é planejada e executada a partir de suas referências institucionais (políticas, normas, diretrizes, planos), nas quais as realidades das cidades brasileiras raramente são consideradas em suas diferenças populacionais, diversidades culturais e territoriais, além das respectivas desigualdades sociais. Esse posicionamento termina constituindo um modo “equipamentista” de operar a política pública, em que o território onde vivem as populações de um lugar é visto simplesmente como uma localização, um endereço, um espaço de instalação de um edifício.

Desde seu início, o projeto priorizou acionar uma linha contrária a essa perspectiva, colocando os territórios do Rio de Janeiro como pontos de partida. Foi em nível territorial que se enfrentaram os maiores desafios do projeto. Normas e regulações de políticas setoriais e de grupos armados que, por vezes, não faziam sentido para as demandas encontradas, revelaram que o “estar fora da escola” tanto podia significar estar fora da rede de proteção social como, ao mesmo tempo, quanto o envolvimento com redes de “desproteção” social.

Centrou-se, neste contexto, o grande esforço da “busca ativa”¹⁷, empreendida pelo AP, que não poderia se restringir a uma simples procura de alunos fora da escola diante de uma realidade fraturada socialmente e fragmentada institucionalmente. Para conduzir de volta às escolas mais de 21 mil crianças e adolescentes, foi necessária a criação de múltiplas estratégias de ação¹⁸.

A experiência de três anos do projeto Aluno Presente demonstrou possibilidades e a viabilidade de estratégias para a construção de políticas intersetoriais capazes de estimular a inserção e a permanência de crianças na educação de Ensino Fundamental. A articulação e a participação efetiva de agentes institucionais da Prefeitura do Rio de Janeiro, tanto no âmbito da gestão das políticas sociais (Saúde e Assistência Social), como nas instâncias da Educação e nas escolas, foram essenciais.

É preciso reconhecer que, quanto à sua operacionalização, o princípio da intersetorialidade – mesmo que carregado de expectativas positivas – enfrentou um conjunto significativo de obstáculos, correlacionados, entre outros fatores, às várias lógicas organizacionais que conduzem as arenas setoriais e à complexidade existente no ato de intermediar interesses diversos, cada qual com potenciais distintos de influência na arena decisória. Nesse aspecto, a intersetorialidade veio associada a “um consenso discursivo e um dissenso prático”. (ANDRADE, 2006, p. 280)

A estratégia metodológica de articular diferentes políticas sociais, adotadas pelo projeto Aluno Presente, permitiu a realização de um cenário que já vinha sendo buscado pelas equipes atuantes nas chamadas “pontas” dessas políticas (professores, educadores da saúde escolar, assistentes sociais, agentes comunitários de saúde, etc.), as quais se colocavam mais próximas ao cotidiano dos territórios¹⁹. Desse ponto de vista, é possível compreender que os problemas sociais são coletivos e multidimensionais, e que sua possibilidade de resolução não está limitada somente a um setor ou a transformações puramente técnicas e administrativas na gestão pública, mas depende da superação do formato fragmentado e desarticulado das políticas públicas locais. Contudo, com base nos inequívocos resultados positivos do projeto Aluno Presente, se pôde verificar que esforços empreendidos para a efetiva implementação de ações intersetoriais superaram os desafios encontrados no decorrer da sua trajetória.

Impactos da inflexão política – à guisa de conclusão

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

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

No período democrático - a despeito de seus limites e contradições, de que davam testemunho os números estratosféricos e trágicos dos homicídios dolosos e da brutalidade policial letal, ambos os fenômenos vitimando, sobretudo, jovens negros e jovens pobres, dos territórios mais vulneráveis, sem que o Ministério Público e a Justiça atuassem -, indicadores apontavam para a correlação entre aspectos da questão social e a violência, especialmente, entre evasão escolar e violência. A experiência do período pós-constituente permitiu o acúmulo de conhecimento capaz de demonstrar a viabilidade de soluções preventivas, via políticas intersetoriais integradas e integradoras, as quais exigiriam mais Estado, não menos. Isso significa mais investimentos públicos, não menos, mais valorização de profissionais dos diversos serviços públicos, mais articulação (sem ferir as respectivas autonomias) entre agências e serviços, com a ampliação das redes, em todas as esferas (da educação à saúde, passando pela assistência social), em todos os níveis de conexão possível entre os entes federados. Diagnósticos consistentes estavam acessíveis, assim como as linhas gerais de políticas capazes de reverter as causas das desigualdades e do racismo estrutural, das exclusões e da brutalidade.

Evidências analisadas em estudos empíricos e experiências concretas, observadas e avaliadas, comparadas a processos internacionais, estavam disponíveis aos atores políticos. Em outras palavras, o saber e a esperança aguardavam o sujeito político coletivo comprometido com o aprofundamento do pacto firmado em 1988, disposto e forte o suficiente para resistir às pressões predatórias,

inerentes ao capitalismo financeiro globalizado. Em função de um conjunto de variáveis que ainda requerem reflexão, nas quais se incluem erros cometidos por agentes políticos que levavam adiante a bandeira do pacto democrático, as eleições de 2019 afastaram do horizonte expectativas otimistas quanto à redução das iniquidades e à valorização de políticas transformadoras, entre as quais o engajamento verdadeiro e profundo com a educação popular. Assim, as iniciativas do governo Temer que, privilegiando a austeridade e o pagamento de juros ao capital financeiro, produziram teto de gastos, desmonte de políticas sociais, descontrole ambiental, contenção de investimentos, retração econômica, aumento do desemprego, ampliação da miséria e o corte de direitos, inclusive das sociedades originárias, foram recepcionadas, positivamente, e potencializadas pelo atual governo.

Os resultados já começam a se tornar perceptíveis e tendem a magnificar a crise social, talvez em escala e intensidade suficientes para desestabilizar o bloco do poder, o que voltaria a abrir espaço político para a retomada da via democrática, precoce e traumáticamente cancelada. Na eventualidade futura de uma retomada, as ambições transformadoras teriam de ser muito maiores, assim como os esforços voltados para a institucionalização de conquistas sociais, a qual só se consolidaria com um grau de participação popular inédito em nossa história.

Referências

- ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. *A Saúde e o Dilema da Intersectorialidade*. São Paulo: Hucitec, 2006.
- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). *Levantamento Anual SINAISE 2016*. Brasília/DF: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: INFOPEN – dezembro de 2014*. Brasília/DF, 2016, pp 36-46.

DARE, A. J. et al. Geospatial, racial, and educational variation in firearm mortality in the USA, Mexico, Brazil, and Colombia, 1990–2015: a comparative analysis of vital statistics data. *The Lancet Public Health*. v. 4, n. 6, p. E281–290. 1º jun. 2019.

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

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

IPEA. *Atlas da violência*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (Orgs) Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

IPEA. *Atlas da violência*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (Orgs). Brasília/Rio de Janeiro/São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018.

IPEA. *Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios*. CER-QUEIRA, D. R. C.(org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Nota Técnica, nº 18). Trajetórias Individuais, Criminalidade e o Papel da Educação. Ipea, 2017.

KOGA, Dirce. Territórios de vivência em um país continental . In: *Serviço Social e Saúde*: v. 14, nº 1, 2015.

MELO, Doriam Luis Borges de. e CANO, Ignácio (Orgs) HA, 2014, *Índice de Homicídios na Adolescência*: IHA 2014. Rio de Janeiro. Observatório de Favelas, 2017.

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

NAGHAVI, M. Global Mortality from Firearms, 1990–2016. *Journal of the American Medical Association*. v. 320, nº 8, 2018, pp. 792–814.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. *A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética*. In: *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Giselle Lavinias Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida; Rosimary Gonçalves de Souza. (orgs). Campinas/ SP: Papel Social, 2014, pp. 23-39.

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

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

SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Legalidade Libertária*. Rio de Janeiro: Lúmen-Juris, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo Soares. *Vidas Presentes*. ilustração Francisco Marin-gelli, 1.ed. Rio de Janeiro: Associação Cidade Escola Aprendiz, 2017.

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

Notas

- 1 Professora Associada III do Programa de Pós-Graduação Serviço Social da UFRJ. Diretora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro/Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0001-6505-5035>; E-mail: miriamufrj@gmail.com; m.krenzinger@ess.ufrj.br
- 2 Professor aposentado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Antropólogo, cientista político e escritor. Orcid nº 0000-0001-6900-0250. E-mail: luizeduardosoares09@gmail.com
- 3 RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES OXFAM BRASIL, 2017. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio2017v5.0hc201218.pdf>
- 4 OCDE, Um Olhar sobre a Educação (2017). Disponível em <http://download.inep.gov.br/acoesinternacionais/eag/documentos/2017/panoramadaeducacaodes-taquesdoeducationataglance2017.pdf>
- 5 UNICEF. A Familiar Face: Violence in the lives of children and adolescents. (2017) Disponível em <https://www.unicef.org/publications/index101397.html>

- 6 DARE, A. J. et al. Geospatial, racial, and educational variation in firearm mortality in the USA, Mexico, Brazil, and Colombia, 1990–2015: a comparative analysis of vital statistics data. *The Lancet Public Health*. v. 4, n. 6, p. E281–290. 1º jun. 2019.
- 7 Disponível em <https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/em-20-anos-armas-de-fogo-mataram-145-mil-jovens-no-brasil-aponta-sbp/>
- 8 Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/trajetorias-interrompidas>
- 9 Disponível em <http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/boletimanalisepolitico/160908bapi94reflexao2.pdf>
- 10 Folha de São Paulo. E agora Brasil? Segurança Pública: um diagnóstico da violência no Brasil, os problemas e as propostas vindas de pesquisas, dados nacionais e internacionais e análises. Disponível em <https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/como-avancar/propostas-para-reduzir-a-violencia.shtml>
- 11 É indiscutível que, em certas situações, a repressão policial faz-se necessária, como no caso da exploração comercial sexual infantil ou do trabalho escravo, desde que conduzida de acordo com os mandamentos legais e que se oriente pelas normas relativas ao uso da força comedida.
- 12 Como exemplo, cita-se Programa Bolsa Família, vinculado ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e programa Saúde da Família vinculado ao Sistema Único de Saúde (SUS).
- 13 Para maiores informações sobre o projeto Aluno Presente visite o site <http://www.alunopresente.org.br>.
- 14 O apoio ocorreu por meio do programa global Educate a Child que está presente em 40 países e tem como missão contribuir para que todas as crianças e adolescentes da cidade do Rio de Janeiro tenham o seu direito à Educação Básica garantido.
- 15 No âmbito do projeto AP foi desenvolvido um conjunto de publicações sobre a metodologia adotada e seus resultados dentre as quais se destaca “A criança fora da escola: documento orientador para gestores públicos a partir da experiência do projeto Aluno Presente” (SILVA, Eliana Sousa e KRENZINGER, Miriam K. 1.ed. Rio de Janeiro: Associação Cidade Escola Aprendiz, 2017).
- 16 Resultados disponíveis em <http://www.alunopresente.org.br/wp-content/uploads/2016/10/DiagnosticoSocioterritorialVolume1.pdf> <http://www.alunopresente.org.br/wp-content/uploads/2016/08/DiagnosticoSocioterritorialVolume2.pdf>

- 17 O livro “Vidas Presentes” apresenta de 15 narrativas, escritas de forma literária pelo antropólogo Luiz Eduardo Soares, que nos possibilita acessar o significado e impacto da “busca ativa” na vida das crianças fora da escola, das famílias e dos profissionais envolvidos diretamente. O referido livro está disponível em <https://www.cidadeescolaaprendiz.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Vidas-Presentes.pdf>
- 18 Ver detalhadamente o caminho percorrido na “A criança fora da escola: documento orientador para gestores públicos a partir da experiência do projeto Aluno Presente” (SILVA, Eliana Sousa e KRENZINGER, Miriam K. 1ª ed. Rio de Janeiro: Associação Cidade Escola Aprendiz, 2017).
- 19 Trata-se de serviços básicos, tais como as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

