

ERIC DANIELE

**SISTEMA ARTICULADO DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE**

São Paulo

2014

ERIC DANIELE

**SISTEMA ARTICULADO DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE**

Monografia apresentada a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Especialista em Gestão e Políticas Públicas.

São Paulo

2014

A meus pais

Agradecimentos

A Fundação Perseu Abramo e ao Partido dos Trabalhadores pela bolsa e pela oportunidade concedida.

A Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo pela estrutura e atendimento de qualidade, indispensáveis para a realização deste trabalho.

Ao povo brasileiro, o qual, indiretamente, via recursos do fundo partidário, financiou mais essa importante etapa dos meus estudos.

Ao Prof. Luis Fernando Vitagliano que esteve sempre ao meu lado quando solicitado.

Por fim, agradeço aos meus pais, Enrico Daniele e Marisa das Dores Daniele, pela ajuda, compreensão e incentivos constantes em toda a minha vida.

A educação exige os maiores cuidados, porque influi
sobre toda a vida.

Sêneca, filósofo romano.

SUMÁRIO

Objetivo	7
A Conjuntura: em qual Estado estamos?	9
A Educação: como melhorá-la?	14
Conclusão	22
Bibliografia	23

Objetivo

Criar um sistema informatizado a fim de gerenciar e efetivar as demandas por direitos das crianças e adolescentes. Dentro da problemática de um Estado pós-neoliberal, da premissa do aprofundamento da democracia brasileira e do papel estratégico do investimento nas futuras gerações, pensamos em articular as políticas públicas de uma série de instituições através de um sistema único, porém, descentralizado nas três esferas de poder. Em outros termos, propomos uma política pública articulada e gerida por um sistema informatizado e transparente o qual seja capaz de envolver uma série de instituições em rede.

Aceitando que estamos passando de uma sociedade disciplinar para uma sociedade de controle¹ a qual a instituição escolar, por um lado, não possui mais a centralidade no ensino-aprendizagem compartilhando com outras esferas esta responsabilidade, por outro lado, o inverso também se confirma, ou seja, a escola assume várias novas tarefas estranhas outrora ao seu espaço de atuação, o Estado necessita de uma estrutura informacional complexa e em rede para assegurar o cumprimento dos direitos previstos na Lei n°. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) com maior eficiência e eficácia.

Primeiramente, discutiremos a conjuntura do Estado nas últimas décadas e seus impactos para a realidade brasileira. Defenderemos que as mudanças exigidas colocam o Estado em situação delicada como indutor direto de políticas públicas. Se é fato que o neoliberalismo perdeu força,² também é crível afirmarmos que as políticas keynesianas não retornarão. Conseqüentemente, o resurgimento da democracia nos anos 80 e a pressão para melhorias sociais se confrontam com o rearranjo do Estado. Em outras palavras, se por um lado, o Estado precisa encolher e se reorganizar econômico-financeiramente, por outro, a pressão popular e a incorporação das camadas sociais não privilegiadas aos direitos de cidadania desafiam as estruturas estabelecidas abrindo portas para políticas inovadoras e alternativas.

¹ Para maiores detalhes ver: DELEUZE, Gilles. Post-Scriptum sobre as sociedades de controle. In: *Conversações: 1972-1990*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992, p. 219-226.

² RODRIK, Dani. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, Washington, DC, vol. 4, n. 44, p. 973-987, dez. 2006.

Em um segundo momento, desenharemos as diretrizes gerais do Sistema Articulado de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes – SAECA, o qual alimentará e compartilhará informações entre diversas instituições de maneira rápida e automática. Além da agilidade, o sistema otimizará recursos e facilitará a fiscalização dos Conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente entre outros benefícios.

Por fim, realizaremos nossas considerações finais sobre a proposta apresentada.

A Conjuntura: em qual Estado estamos?

Para discutir o Estado hoje, seu poder e capacidade de atuação é mister sairmos de um debate cujo teor exacerbadamente ideológico confunde e cega uma análise realista e conjuntural. Remontaremos brevemente um histórico das transformações ocorridas no Estado nos últimos 40 anos para deixarmos claro em qual medida ele não comporta tamanha quantidade de exigências imposta em seus ombros. Lembremos que a centralidade do Estado na vida pública não deixou de existir, apenas foi deslocada de um papel mais intervencionista para um papel mais regulador.

A origem das transformações do Estado remontam a um fato histórico importante ocorrido na década de 70, mais conhecido como os dois choques do petróleo.³ Herança da crise de 1929, o modelo de Estado do bem-estar se caracteriza por possuir um sistema econômico baseado na livre-iniciativa, mas com acentuada participação na promoção de benefícios sociais. Sua meta é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada típica de regimes socialistas; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. O Estado do bem-estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas, sobretudo, nos países desenvolvidos por governos social-democratas. Nos Estados Unidos, certos aspectos do Estado do bem-estar desenvolveram-se particularmente no período de vigência do *New Deal*.⁴ Segundo Paul Sweezy, economista norte-americano, alguns rudimentos do Estado do bem-estar foram aplicados no governo de Bismark (1815-1898), no

³ A esquerda costumeiramente renega a origem do neoliberalismo em sua análise temporal adjetivando-o com dizeres preconceituosos os quais não ajudam na compreensão dos fenômenos sociais. Nós não compartilhamos esta postura por acharmos pouco produtiva e elucidativa. Veremos a seguir que, em outro momento, o neoliberalismo foi a solução encontrada para a situação colocada aos Estados e não um problema a ser superado, como costumeiramente a esquerda coloca.

⁴ Programa econômico adotado em 1933 pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt para combater os efeitos da Grande Depressão e refazer a prosperidade do país. O *New Deal* (Novo Contrato) seguiu, na prática, os ensinamentos que a reflexão do economista John Maynard Keynes produzia: baseou-se na intervenção do Estado no processo produtivo, por meio de um audacioso plano de obras públicas, com o objetivo de atingir o pleno emprego, o que contradizia toda a tradição liberal dos Estados Unidos.

Império Germânico. No campo teórico, o ponto de partida da formulação dos contornos do Estado do bem-estar tem seus fundamentos na obra de A.C. Pigou, *Economics of Welfare*. Posteriormente, sua natureza foi rigorosamente analisada e defendida pelo economista inglês John Strachey e pelo sueco Gunnar Myrdal.⁵ Para Myrdal, trata-se de uma economia organicamente estruturada pela ação do poder público. Ao mesmo tempo, o controle público sobre a economia é limitado pelo controle que a sociedade civil tem sobre o Estado e quais demandas a população exigirá dos agentes públicos.

A situação decorrente de sucessivos aumentos nos preços do petróleo decretados a partir de outubro de 1973 pelos Estados integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) levou o modelo de Estado do bem-estar à ruína. Conhecida como a Crise do Petróleo, seu elemento detonador foi, incontestavelmente, o conflito árabe-israelense de 1973, mas seu alcance era muito mais amplo: a crise expressava o projeto dos países produtores de petróleo no sentido de controlar a produção e distribuição da matéria-prima e de defender seu preço no mercado internacional. Um momento importante desse projeto foi a própria constituição da OPEP em 1960, em respostas aos sucessivos cortes nos preços do petróleo unilateralmente realizados pelas multinacionais do setor. No início da década de 70, a os Estados-membros da OPEP respondiam por mais de 60% das exportações, capacitando-os a imporem os aumentos que desejavam ao preço do petróleo. Em fins de 1973, o preço do petróleo não refinado proveniente do golfo Pérsico era 400% superior ao cobrado no início do mesmo ano; até meados de 1975, os preços quase quintuplicaram. Os países da OPEP viram suas receitas aumentarem em US\$ 25 bilhões em 1973 e US\$ 80 bilhões em 1974. Nesse ano, o bloco dos países industrializados teve um déficit global de US\$ 11,5 bilhões e os países subdesenvolvidos – dentre eles o Brasil – um déficit de US\$ 39,8 bilhões. Esses aumentos provocaram o que se convencionou chamar de “primeiro choque do petróleo”. Os efeitos do “segundo choque do petróleo” em 1979, provocado pela guerra civil no Irã, não foram tão desastrosos porque a situação anterior levou vários países do mundo a pesquisarem e desenvolverem fontes energéticas alternativas. Nesse sentido, além de uma retomada das pesquisas levadas a cabo na Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial em torno do petróleo sintético, obtido por meio do carvão natural, procurava-se aproveitar a energia solar, a nuclear e a biomassa. Esta última alternativa foi escolhida pelo Brasil: o Programa Nacional

⁵ Para maiores detalhes, ver: MYRDAL, Gunnar. *Beyond the Welfare State: economic planning and its international implications*. New Haven: Yale University Press, 1969.

do Álcool (Proálcool), lançado em 1975, é o maior projeto de utilização da biomassa desenvolvido em todo o mundo.

As economias capitalistas sofreram um *boom* inflacionário⁶ altamente danoso e absolutamente fora de seus planejamentos econômicos. Sobretudo porque se tratava de inflação de oferta, ou seja, uma elevação dos custos de produção a qual não se pode tratar da mesma maneira que se trata a inflação de demanda, geralmente gerenciada com a elevação das taxas de juros inibindo o consumo. A dependência ao petróleo era tão grande⁷ que o evento não deixou alternativa a não ser uma drástica mudança de rumos de concepção do Estado. Essa mudança é o que se convencionou chamar de neoliberalismo. Logo, se para o Estado do bem-estar a principal meta era a promoção do pleno emprego, para o Estado neoliberal seu objetivo primordial era o controle inflacionário.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.⁸

A inevitabilidade era tamanha e tão veemente que não havia muito que se fazer naquele contexto. As consequências foram tão desastrosas para o modelo de Estado vigente – Estado do bem-estar – que mudanças de rumo eram inevitáveis. Mais do que ideológicas, o desmonte desse Estado se colocava como um imperativo a todos os governos no mundo. No caso inglês em particular:

O *thatcherismo* não começou como um projeto político no qual a ideologia era fundamental. O governo trabalhista de James Callaghan já havia começado a dismantelar o corporativismo britânico quando, em resposta às

⁶ Inflação é um aumento do nível geral de preços da economia.

⁷ Para os economistas, o petróleo é um bem quase inelástico, ou seja, independente do preço, a demanda não se modifica ou se modifica marginalmente no curto e médio prazo.

⁸ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós- neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09.

imposições do Fundo Monetário Internacional no outono de 1976, anunciou que a busca do pleno emprego por intermédio das políticas keynesianas de administração econômica não era mais exequível. Mas ele não pôde fazer mais do que iniciar essa ruptura com a situação britânica do pós-guerra. Não pôde reformar as relações industriais inglesas.⁹

O controle dos gastos públicos a fim de reduzir a circulação de moeda e diminuir a pressão inflacionária se traduziu em uma lenta e permanente retirada do Estado da economia e dos programas sociais.¹⁰ Com gastos menores, a inflação se acomodou, mas a capacidade do Estado de promover diretamente políticas públicas foi aleijada. Por conseguinte, o Estado não é mais um ator com poder suficiente para executar todas as tarefas que lhe são imputadas.

No bojo do desmonte do Estado, incontáveis procedimentos empresariais foram incorporados à gestão do Estado. Preocupações como o alto controle inflacionário, estabilização macroeconômica, criação de incentivos aos funcionários públicos para aumentarem a sua produtividade, criação das agências reguladoras, estabelecimento de metas e de mecanismos de controle,¹¹ etc.

No Brasil, as políticas neoliberais conquistaram maior força justamente no momento da retomada do regime democrático. A expectativa de que o país resolveria rapidamente suas mazelas através do voto gerou um mal-estar diante do regime democrático. As bases sociais não encontraram conexão com os atores políticos, o que, de certa forma, contribuiu para a manutenção ou ampliação da crise de representação política no país.¹² Mesmo que não haja um saudosismo com o regime militar e que os atores políticos compreendem que a democracia é *the only game in town*, estamos muito distantes de consolidarmos a democracia enquanto um regime de direitos de cidadania.

Não obstante aos avanços alcançados nos últimos 20 anos, como a estabilização macroeconômica, aumento do emprego e renda, redução drástica da pobreza, o Brasil ainda não conseguiu reformar seu sistema político nem seu sistema tributário. Ademais, a educação

⁹ GRAY, John. *Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 38.

¹⁰ Dentre as ações características do neoliberalismo no Brasil podemos citar a privatização das empresas estatais, arrocho salarial dos funcionários públicos, aumento das taxas de juros, etc.

¹¹ O *Balanced Scorecard* (BSC) é um ótimo exemplo de ferramenta proveniente da iniciativa privada aplicada com sucesso na administração pública. “O *Balanced Scorecard* é um sistema gerencial que traduz a missão e a estratégia da empresa num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica.” Para maiores detalhes, ver: MARQUES, Moisés da Silva. *Gestão integrada do planejamento público*, 1-12 out. 2013. 12f. Notas de aula.

¹² O’DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

brasileira permanece muito aquém dos níveis médios internacionais, colocando em xeque a nossa capacidade de sustentarmos nosso desenvolvimento ao longo das próximas décadas.¹³

Dessa maneira, qualquer estratégia a longo prazo para o desenvolvimento sólido de um país, deve-se levar em consideração o tratamento despendido às crianças e adolescentes. Conforme enunciou Thomas H. Marshall – maior teórico da cidadania moderna,

(...) o direito a educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado.¹⁴

Nestes termos, qualquer planejamento estratégico de longo prazo que almeje um país capaz de gerar tecnologia de ponta, melhorar a capacitação de sua mão de obra, aumentar o nível de bem-estar geral do povo e, sobretudo, incorporar a população no mundo dos direitos de cidadania, é seminal levarmos como prioridade máxima o modo como as futuras gerações são tratadas hoje. Não relegamos, contudo, a importância de outras políticas públicas como os programas de distribuição de renda, reforma tributária de cunho progressiva, reforma política que aprofunde a democracia e a participação popular, reforma no poder judiciário para que todos sejam tratados de forma igual perante a lei, etc. Essas mudanças são fundamentais, mas não se sustentam, e esse é o ponto, se não forem acompanhadas de uma política pública responsável, articulada e de longo prazo para as crianças e adolescentes do país.

¹³ Segundo a avaliação realizada pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), o Brasil está em 58º lugar entre os 65 países comparados.

¹⁴ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 73.

A Educação: como melhorar a gestão?

Não obstante as discussões pedagógicas,¹⁵ é fato que o sistema escolar sofre de um grave problema administrativo. Toda e qualquer organização possui um fim normativo que orienta sua atuação cotidiana. Para tal, a administração combina e aplica “recursos organizacionais – humanos, matérias, financeiros, informação e tecnologia – para alcançar objetivos e atingir desempenho excepcional.”¹⁶

Na gigantesca maioria das unidades escolares do país, os recursos organizacionais escassos ou inexistentes combinam para o fracasso de seu desempenho institucional. Prédios destruídos, professores em número aquém do necessário, com formação inadequada e com intensa rotatividade na rede pública.¹⁷ Ambiente hostil, sobretudo nas periferias, onde o tráfico expande sua rede de poder para dentro das escolas, amedrontando os profissionais.¹⁸ Somado aos fatores institucionais, persistem o descaso da instituição familiar e da negligência social para com as crianças e adolescentes.

Além dos problemas acima mencionados, há outros que ultrapassam a vida cotidiana da escola. As mudanças ocorridas em todas as instituições, tão bem capitadas pelo filósofo Michel Foucault apontam para um novo e complexo rearranjo institucional. Para ele, a sociedade disciplinar está se transformando em uma sociedade de controle. Entende-se por sociedade disciplinar, uma sociedade organizada por instituições fechadas e com uma área de atuação delimitada. A escola para ensinar, a igreja para rezar, a empresa para trabalhar e

¹⁵ Refiro-me a discussões pedagógicas aquelas que englobam a construção/revisão curricular, livros/materiais didáticos, organização em séries/ciclos, etc.

¹⁶ Não se trata de uma visão mercadológica da educação, mas, sim de compreendermos a escola como uma organização. Adotamos aqui, portanto, a visão proveniente da administração, a saber: “O propósito de toda organização é produzir um produto ou serviço para satisfazer necessidades dos clientes – que podem ser consumidores, usuários, associados ou contribuintes.” CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.5 e 10.

¹⁷ A escassez de professores da educação básica se agrava nas disciplinas de química, filosofia, física e sociologia. Nelas, 33,3%, 21,9%, 17,7% e 11,4% são, respectivamente, ministradas por professores sem a formação específica necessária. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/12/1390053-55-dos-professores-dao-aula-sem-ter-formacao-na-disciplina.shtml>> Acessado em: 30/04/2014.

¹⁸ Segundo levantamento realizado pelo instituto de pesquisa Data Popular 44% dos docentes do estado de São Paulo sofreu algum tipo de violência escolar, dentre as quais agressões verbais, físicas, *bullying* e contra o patrimônio escolar. Disponível em: <<http://www.apeoesp.org.br/publicacoes/observatorio-da-violencia/do-universo-de-240-mil-professores-20-mil-foram-agredidos-fisicamente/>> Acessado em: 30/04/2014.

assim por diante. Os “muros” delimitam qual papel social devemos encenar em cada momento. A sociedade de controle elimina os obstáculos. Continuamos rezando nas igrejas, assim como louvamos a Deus em casa ou no carro ouvindo músicas religiosas. Na educação, há a “ação da formação permanente sobre a escola,”¹⁹ ou seja, não deixamos de estudar nas escolas/universidades, mas também estudamos no transporte público, em casa e, se possível, no trabalho. A discussão política não ocorre apenas no espaço público, se expande para dentro das igrejas (vide o número de pastores ascendendo a cargos políticos-eleitorais) e nas escolas. Em suma, observamos um amálgama de ações humanas em todos os espaços. É nesse sentido que a escola fracassa ao insistir que o aluno só aprende na escola ou que o problema das drogas, por exemplo, é “coisa para a polícia resolver.” Tudo que diz respeito à criança e ao adolescente deve passar pelo olhar atento da escola.

A dissolução das “caixas fechadas” da sociedade disciplinar dificulta exponencialmente a resolução dos problemas que envolvem as crianças e adolescentes para os atores políticos. Os problemas sociais de alto grau de dificuldade de solução são chamados pela literatura especializada de *wicked problems*. Nesses casos, o problema é amplamente conhecido, mas não há consenso sobre suas causas e nem sobre suas soluções. Segundo o governo Australiano, lidar com os *wicked problems* “pressupõe adotar abordagens inovadoras e flexíveis, por parte dos governos. E as organizações governamentais devem buscar trabalhar além das suas fronteiras, engajando outros atores e organizações externas ao governo.”²⁰

A complexidade das políticas referentes aos direitos da criança e do adolescente incorre a ações intersetoriais. A intersetorialidade – entendida como uma forma de olhar o problema com que se tem que lidar, por diversos atores, como que na formação de uma rede de atenção para ele²¹ – está inserida na Lei n.º. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente): “Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.”²² Logo, a política de atendimento

¹⁹ DELEUZE, op. cit., p. 226.

²⁰ APSC. *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Camberra: APSC, 2007

²¹ BURGOS, Fernando; REINACH, Sofia. *Matricialidade e intersetorialidade*: questões conceituais, 1-12 mar. 2014. 12f. Notas de aula.

²² BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, 10. ed., p. 46.

prevê uma ação articulada e fortalecida entre o sistema de garantias e direitos da criança e do adolescente, a rede de proteção integral à criança e ao adolescente e os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. A articulação entre todos os sistemas que operacionalizam políticas públicas, em especial os de saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentário, promoção da igualdade e diversidade.

Embora estejamos tratando de um tema estratégico para o país, altamente complexo e com legislação específica e adequada, não podemos afirmar que o Estado brasileiro despendeu a atenção e a energia necessária para esse tema.

Não estamos, por sua vez, negando os inúmeros avanços observados nos últimos anos. A título de exemplo, vimos o percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB saltar de 4,7% em 2000 para 6,1% em 2011,²³ bem como a tentativa, mesmo que tímida, de reduzir a diferença de investimento entre a educação básica e a educação superior.

Assim, em quanto no ano de 2002 o investimento por estudante para todos os níveis de ensino era de 2.026,00 reais, no ano de 2011 erra de 4.916,00 reais. Na educação básica passou de 1.678,00 para 4.267,00 reais; na educação infantil, de 1.588,00 para 3.778,00 reais; no ensino médio, de 1.247,00 para 4.212,00 reais; e, na educação superior, de 16.912,00 para 20.690,00 reais.²⁴

Porém, apenas a ampliação de recursos não é suficiente para o sucesso da política educacional.²⁵ A UNICEF, baseada em estatísticas nacionais provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, afirma que

²³ GENTILI, Pablo (org.). *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

²⁴ *Ibidem*, p. 19.

²⁵ A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional, que – dentre outras iniciativas – procura ampliar a relação de investimento público na educação para a casa de 10% em relação ao PIB, nos deixa pessimistas, visto que não temos atingido avanços significativos apenas pelo aumento de recursos.

cerca de 3,7 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos de idade estão fora da escola no Brasil. Desse total, 1,4 milhão têm 4 e 5 anos; 375 mil, de 6 a 10 anos; 355 mil, de 11 a 14 anos; e mais de 1,5 milhão de adolescentes têm entre 15 e 17 anos. O Censo 2010 confirma essa situação.²⁶

O gargalo do ensino médio parece ser o mais perene, pois

A taxa líquida de escolarização para as idades de 15 a 17 anos estava em torno de 50% segundo a PNAD 2011, enquanto isso a evolução do número de matrículas permanece estagnada desde 2005, apesar da promulgação do Fundeb e das políticas para o Ensino Médio implementadas no período. Segundo o Censo Escolar de 2005, o total de matrículas no Ensino Médio nessa data era de 9,03 milhões de alunos, número superior ao total de 8,3 milhões de matrículas observado em 2010.²⁷

Diante da ampliação de recursos e dos resultados observados, não podemos cremos que as políticas públicas foram eficientes e eficazes. Uma nova e ousada abordagem precisa ser tomada para gerir o arcabouço de instituições e garantir os direitos infanto-juvenis. É nessa perspectiva que propomos a criação de um Sistema Articulado de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes – SAECA.²⁸

A implementação do SAECA ocorrerá em etapas e seguirá um cronograma bem definido (Tabela 1), partindo da rede educacional em um primeiro momento, para os demais eixos em momentos posteriores. Como a escola é a instituição pública em que o cidadão passa mais tempo em sua vida, nada mais coerente do que iniciar a política pública por ela e, aos poucos, ampliar sua rede para outros órgãos até conectarmos toda a rede, conforme a Figura 1 abaixo.

²⁶ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/37-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-estao-fora-da-escola-no-brasil-afirma-relatorio-do-unesf/>> Acesso em 30/04/2014.

²⁷ TORRES, Haroldo da Gama et alii. *O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola*. São Paulo: CEBRAP, 2013, p. 28.

²⁸ A fundação Pró Menino da Telefonica elaborou um sistema chamado REDECA com inúmeras semelhanças à proposta do SAECA. Esse sistema pode ser tomado como ponto de partida para a criação de um sistema nacional e público.

Figura 1 – Articulação em rede das instituições responsáveis pela garantia de direitos da criança e do adolescente



Fonte: Secretaria de Estado de Educação de São Paulo.

O SAECA será elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) e irá articular os eixos de promoção, defesa e controle do ECA:

- O eixo da promoção é também conhecido como eixo do atendimento. Tem como objetivo dar acesso a políticas sociais e de proteção, prestar serviços, cuidar das pessoas envolvidas na situação de violência /negligência (a vítima, o acusado/ofensor, os familiares) e protegê-las. Os agentes desse eixo são as instituições executoras de políticas sociais (os ministérios, as secretarias estaduais e municipais da área da saúde, da educação, da assistência social, do trabalho e profissionalização, cultura etc.) e de serviços e programas de proteção especial, inclusive as ONGs que atuam nessas áreas;
- O eixo da defesa cuida para que as pessoas e os órgãos públicos façam sua parte para a garantia da defesa dos direitos de crianças e adolescentes em situação de risco. Se por acaso alguma entidade que deveria proteger criança e/ou adolescente não está fazendo sua parte, o Eixo da Defesa deve cobrar respostas, inclusive com responsabilização pelos atos. Fazem parte desse eixo: os Conselhos Tutelares, as varas da infância e juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de segurança e polícias e os centros de defesa;

- O eixo do controle vigia o cumprimento do ECA. Visa responsabilizar judicialmente os autores (adolescentes ou adultos) de violações de direitos de crianças e adolescentes. Há o controle formal, exercido pelos órgãos governamentais, tais como delegacias de polícia (inclusive especializadas), varas criminais, Ministério Público, Vara da Infância (quando o autor da infração é adolescente). Há também o controle social, que é realizado pela sociedade civil por meio dos Conselhos de Direitos, das ONGs, dos empresários, das pessoas em geral. Todos têm o dever de cobrar o funcionamento do sistema e o cumprimento do ECA.

Tabela 1 - Cronograma de implementação do SAECA

Período de implementação	Ação	Resultado esperado
1º ano	Criação do SAECA pelo MEC	Maior eficiência e economia nos processos escolares; redução da evasão escolar; individualização das práticas pedagógicas e outros
	Disponibilizar o software para download	
	Curso EAD aos profissionais da educação	
	Utilização do SAECA em todas as escolas do país	
2º ano	Atualização do software	Assegurar o funcionamento em rede e o papel das instituições envolvidas nas políticas públicas.
	Disponibilizar o software para download	
	Curso EAD aos profissionais do eixo da promoção	
	Utilização do SAECA por todo o eixo da promoção	
3º ano	Atualização do software	Agilidade na cobrança de respostas das instituições que apresentarem falhas no cumprimento da Lei.
	Disponibilizar o software para download	
	Curso EAD aos profissionais do eixo da defesa	
	Utilização do SAECA por todo o eixo da defesa	
4º ano	Atualização do software	Efetuar pressão e responsabilização judicial com velocidade ampliada; realizar avaliações constantes a rede de proteção, defesa e controle dos direitos infanto-juvenis.
	Disponibilizar o software para download	
	Curso EAD aos profissionais do eixo do controle	
	Utilização do SAECA por todo o eixo do controle	

Fonte: Elaboração própria.

Suas funcionalidades para a rede educacional nacional²⁹ serão, além de padronizar os processos, a de reduzir a burocracia e o estresse por parte dos trabalhadores da educação. Aproveitando a distribuição de tablets para os professores em curso,³⁰ o software será

²⁹ O SAECA será elaborado e utilizado por todas as escolas nacionais, públicas e privadas.

³⁰ Os professores estão recebendo este equipamento do Ministério da Educação e das redes estaduais e municipais de educação.

instalado nestes equipamentos e eliminará o diário de classe em papel.³¹ A etapa de instalação será acompanhada de um treinamento em EAD para capacitar os profissionais. Através do SAECA, o professor lançará frequências, notas, etc. alimentando o sistema instantaneamente. Será possível, após alguns anos de utilização, acompanhar o desempenho de qualquer estudante ao longo do tempo, servindo como uma poderosa ferramenta para a elaboração de propostas pedagógicas específicas a fim de sanar as dificuldades do aluno com dificuldade em determinada disciplina.

Após concluir a etapa escolar, abriremos o SAECA para as demais instituições do eixo da promoção. As áreas da assistência social e da saúde passarão pelo processo de instalação e treinamento e receberão as demandas imputadas ao sistema. O pagamento de benefícios sociais como o Bolsa-Família, por exemplo, tem o condicionamento da frequência escolar de 85% para crianças entre 6 a 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento nutrízes; do acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil. Essas informações serão transmitidas automaticamente pelo SAECA para manterem ou não os pagamentos dos benefícios.

Solidificado a implementação das instituições que formam o eixo da promoção, deve-se incorporar o eixo da defesa. Só depois de estruturar o sistema para que as instituições de atendimento trabalhem em rede, será coerente adicionar as instituições de defesa do ECA para que possam ter informações necessárias para executarem seu trabalho de cobrar a responsabilidade dos que não cumprirem seu papel. Os conselhos tutelares são uma instituição central nesse eixo, pois, pelo Art. 131 do ECA, “é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.”³² Os conselhos tutelares também acionam o Estado requisitando o cumprimento dos serviços públicos.

O eixo do controle finalizará a etapa de implementação do SAECA. São essas instituições que responsabilizam judicialmente os atores que não realizarem o cumprimento

³¹ De partida, dois benefícios inerentes acompanharão o fim dos diários de classe em papel: (1) fim do preenchimento e do transporte desse material pelos professores; (2) arquivamento e uso do espaço para guardá-los nas escolas.

³² BRASIL. op. cit. p. 62.

da Lei. Tanto a polícia e o judiciário, quanto os conselhos de direitos e cidadãos em geral têm o dever de cobrarem a efetivação dos direitos infanto-juvenis. Elas fecharão o leque de instituições que alimentarão o SAECA. Este eixo é de fundamental importância, porque é dele que poderão sair as sugestões de melhoria das políticas públicas. Seguindo o esquema de que as políticas públicas passam pela agenda – formulação – decisão – implementação e avaliação, é do eixo do controle que poderemos subtrair o maior número de avaliações para o aperfeiçoamento do sistema como um todo.

Somente pelo incremento constante possibilitado pelo sistema em rede, ouvindo as instituições e a sociedade brasileira, poderemos aperfeiçoar ainda mais o SAECA.

Conclusão

Diante da conjuntura apresentada, de um Estado regulador e pressionado por demandas sociais ampliadas pela jovem democracia brasileira, de mudanças macrossociológicas (sociedade de controle) e da necessidade estratégica do investimento nas futuras gerações, propusemos a criação do Sistema Articulado de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente – SAECA.

Por uma política pública inovadora e capaz de fortalecer a rede de direitos estabelecidas pelo ECA, acreditamos que o país pode dar um salto de qualidade ainda não observado apenas pelo incremento de recursos financeiros como observado nos últimos anos. Não se trata de informatizarmos a burocracia, mas de desburocratizarmos a informação, transmitindo-a em tempo real entre todas as instituições responsáveis.

Incontáveis incrementos poderão ser realizados após a implementação do sistema. A atualização constante do software é tão importante quanto à própria política pública que ele representa. Mais do que propor uma ideia fechada, procuramos apresentar uma saída dentre muitas para que de fato o Brasil possa tornar prioridade máxima o tratamento despendido àqueles que representam o futuro da nação.

Bibliografia

3,7 milhões de crianças e adolescentes estão fora da escola no Brasil, afirma relatório do UNICEF. 31 agosto 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/37-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-estao-fora-da-escola-no-brasil-afirma-relatorio-do-unicef/>> Acesso em 30 abril 2014.

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

APSC. *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Camberra: APSC, 2007

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, 10. ed.

BURGOS, Fernando; REINACH, Sofia. *Matricialidade e intersectorialidade: questões conceituais*, 1-12 mar. 2014. 12f. Notas de aula.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DELEUZE, Gilles. Post-Scriptum sobre as sociedades de controle. In: *Conversações: 1972-1990*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

DO universo de 240 mil professores, 20 mil foram agredidos fisicamente. *Observatório da Violência*, São Paulo, 28 abril 2014. Disponível em: <<http://www.apeoesp.org.br/publicacoes/observatorio-da-violencia/do-universo-de-240-mil-professores-20-mil-foram-agredidos-fisicamente/>> Acessado em: 30 abril 2014.

FOREQUE, Flávia; FALCÃO, Márcio; TAKAHASHI, Fábio. 55% dos professores dão aula sem ter formação na disciplina. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 dezembro 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/12/1390053-55-dos-professores-dao-aula-sem-ter-formacao-na-disciplina.shtml>> Acessado em: 30 abril 2014.

GENTILI, Pablo (org.). *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GRAY, John. *Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MYRDAL, Gunnar. *Beyond the Welfare State: economic planning and its international implications*. New Haven: Yale University Press, 1969.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia Delegativa? In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

RODRIK, Dani. Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature*, Washington, DC, vol. 4, n. 44, p. 973-987, dez. 2006.

TORRES, Haroldo da Gama et alii. *O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola*. São Paulo: CEBRAP, 2013.