

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Elaine Aparecida Pereira

As reclamações registradas contra as escolas e os profissionais da
educação na Rede Municipal de Ensino de São Paulo

Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade

São Paulo
2020

Elaine Aparecida Pereira

As reclamações registradas contra as escolas e os profissionais da
educação na Rede Municipal de Ensino de São Paulo

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de DOUTOR em
Educação: História, Política, Sociedade, sob a
orientação do Professor Dr. Carlos Antonio
Giovinazzo Júnior.

São Paulo
2020

Banca Examinadora

In memoriam dos meus avós, Luzia e Duca,
e do meu tio Lúcio.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –
Brasil (CAPES) código de financiamento 01 (88887.150111/2017-00).

This study was financed in part by the
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –
Brasil (CAPES) – Finance Code 01 (88887.150111/2017-00).

Agradecimentos

Ao longo de quatro anos de doutorado, em que percorri as trilhas prazerosas e dolorosas da pesquisa, pude contar com o apoio de muitas pessoas queridas que seguiram ao meu lado, mesmo nos meus momentos de maior isolamento e solidão, além de tantas outras que contribuíram direta e indiretamente para que este estudo fosse realizado. Dessa forma, não poderia concluir este trabalho sem prestar os meus sinceros agradecimentos:

Ao meu orientador, Prof. Carlos Antonio Giovinazzo Júnior, pela relação de confiança estabelecida entre nós desde 2012, pela paciência, atenção, assertividade e, principalmente, pela delicadeza que sempre manifestou durante toda a nossa convivência.

À banca de qualificação, Prof. Odair Sass e Prof^a. Maria Angélica Pedra Minhoto, pela generosidade e rigor com que apontaram novos caminhos para a pesquisa.

A todos os professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, da PUC-SP, que contribuíram para a minha formação como pesquisadora.

À querida Betinha, secretária do programa EHPS, pela atenção e disposição em sempre ajudar.

Aos amigos do programa EHPS, com quem pude compartilhar momentos de descobertas, alegrias e angústias, Marilya Mariany Carnaval, Marina Tatiana Ferreira Costa e, especialmente, à Sandra Maria Sanches, pela sua disposição e generosidade em me ouvir de forma atenta, a qualquer momento, e pelas suas contribuições precisas e preciosas, que tanto contribuíram para o refinamento do meu objeto de estudo.

Aos meus amigos da vida e de profissão, Grace Zaggia Utimura, Giovana de Cássia Ramos Fanelli e José Mauro de Souza, por toda a disposição em ouvir os meus desabafos e me ajudar a encontrar soluções para os desafios da pesquisa em momentos difíceis.

A toda a minha família, especialmente, aos meus pais Vera Lúcia Marchiori Pereira e Marcio Elias Pereira, pelo apoio, incentivo e compreensão nos momentos em que estive ausente, e à minha prima, Juliana Alves Marchiori, pela revisão do texto final.

PEREIRA, Elaine Aparecida. As reclamações registradas contra as escolas e os profissionais da educação na Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. 2020.

Resumo

Esta pesquisa teve como objetivo analisar as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP). O estudo foi orientado com base nas seguintes questões: 1) Quais são as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma Diretoria Regional de Educação (DRE) da RME-SP?; 2) O que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação revelam sobre o atendimento realizado na escola, a atuação de seus profissionais e as relações entre os membros da comunidade escolar? e 3) Quais são as expectativas dos reclamantes em relação ao trabalho da escola? Para responder tais questões, foi utilizado como procedimento de investigação a análise documental de 1608 fichas de ocorrência, contendo reclamações formais contra a escola e os profissionais da educação, registradas no plantão de supervisão de uma das 13 DRE, entre os anos de 2005 a 2010 e 2015 a 2016. A hipótese geral foi formulada nos seguintes termos: independentemente do nível de consciência dos reclamantes, as reclamações expressam exatamente a ambiguidade entre a busca pela democratização das relações sociais na escola e o controle ideológico das práticas escolares. O estudo tomou como referencial teórico, as formulações de autores da teoria crítica da sociedade, Adorno, Horkheimer, Marcuse, Rusche, Kirchheimer e Neumann, acerca da racionalidade tecnológica, da sociedade administrada e do Direito como instrumento de regulação das relações sociais e, portanto, de controle. Os resultados da pesquisa revelam que, entre outros aspectos, a maioria das reclamações registradas contra a escola e seus profissionais se referem a questões relacionadas à administração escolar, em seguida aparecem as reclamações referentes às relações pessoais entre os membros da comunidade escolar; em apenas uma minoria dos registros, constam reclamações atinentes a questões pedagógicas.

Palavras-chave: Reclamações contra a escola; profissionais da educação; direito à educação; cidadania e judicialização das relações escolares; teoria crítica da sociedade.

PEREIRA, Elaine Aparecida. Registered complaints against schools and education professionals in the São Paulo Municipal Chain of Education. Thesis (Doctorate in Education). Postgraduate Studies Program in Education: History, Politics, Society. Pontifical Catholic University of São Paulo – PUC/SP. 2020

Abstract

This research aimed to analyze the formally registered complaints against the school and the education professionals of the São Paulo Municipal Chain of Education (RME-SP). The study was oriented based on the following questions: 1) What are the formally registered complaints against the school and education professionals in a Regional Offices of Education (DRE) of the RME-SP?; 2) What do the formally registered complaints against the school and the education professionals reveal about the care provided at the school, the performance of its professionals and the relations between the members of the school community? and 3) What are the complainants' expectations regarding school work? In order to answer these questions, the documentary analysis of 1608 records containing the formal complaints against the school and the education professionals, registered in the supervisory duty of one of the 13 DRE was used as an investigation procedure, between 2005 to 2010 and 2015 to 2016. The general hypothesis was formulated in the following terms: regardless of the complainants' level of awareness, the complaints express exactly the ambiguity between the pursuit of democratization of social relations in school and the ideological control of school practices. The study took as theoretical reference the formulations of authors of the critical theory of society, Adorno, Horkheimer, Marcuse, Rusche, Kirchheimer and Neumann, about technological rationality, the managed society and the Law as an instrument of regulation of social relations and, therefore, of control. The research results show that, among other aspects, the majority of complaints filed against the school and its professionals refers to issues related to school administration, followed by complaints regarding personal relationships between school community members whereby only a minority of the records contain complaints pertaining to pedagogical issues.

Keywords: Complaints against the school; education professionals; right to education; citizenship and judicialization of school relations; critical theory of society.

Sumário

Introdução	17
 Capítulo 1: O Direito na sociedade administrada	34
1.1 A racionalidade tecnológica como forma de controle social	34
1.2 Direito e capitalismo	36
1.3 As formas de punição e o desenvolvimento do capitalismo	42
1.4 Capitalismo e cidadania	46
1.5 A judicialização da política.....	49
 Capítulo 2: Direito e cidadania no Brasil	61
2.1 A formação da cidadania no Brasil	61
2.2 A judicialização da política no Brasil	69
2.3 Cidadania e democracia no Brasil.....	76
 Capítulo 3: O direito à educação no Brasil	82
3.1 A expansão da esfera jurídica sobre a educação	88
3.2 A estrutura burocrática da escola e os limites da participação democrática.....	94
3.3 Estrutura social e subjetividade	101
 Capítulo 4: O registro formal de reclamações contra a escola e os profissionais da educação como objeto de estudo.....	108
4.1 Delimitação do problema de pesquisa, objetivos e hipóteses	108
4.2 Método	109
4.2.1 Análise documental.....	109
4.2.2 Coleta de dados	113
4.2.3 Caracterização da Rede Municipal de Ensino de São Paulo.....	115
4.2.4 Instrumento de pesquisa.....	118
4.2.5 Critério de classificação das reclamações	120
4.3 Apresentação dos resultados	129
4.3.1 Distribuição das fichas de ocorrência	130

4.3.2 Escolas	141
4.3.3 Reclamantes	145
4.3.4 Objetos da reclamação	147
4.3.5 Meio e forma	150
4.3.6 Sexo.....	151
4.3.7 Alunos público-alvo da educação especial	152
4.3.8 Órgãos externos.....	154
4.3.9 Transferência.....	157
 Capítulo 5: Reclamações: críticas e expectativas em relação à escola e seus profissionais.....	158
5.1 Unidades de análise.....	158
5.1.1 Classificação dos conteúdos das reclamações.....	158
5.1.2 Administração escolar	162
5.1.3 Relações pessoais	165
5.1.4 Questões pedagógicas	169
5.1.5 Expectativas dos reclamantes.....	172
 Considerações finais	181
 Referências Bibliográficas	184
 Anexos.....	190

Lista de tabelas

Tabela 1 - Fichas de ocorrência registradas por ano (2005 a 2016)	130
Tabela 2 - Fichas de ocorrência registradas por tipo de instituição (2005 a 2016)	131
Tabela 3 - Fichas de ocorrência registradas por segmento educacional (2005 a 2016)	132
Tabela 4 - Quantidade de escolas existentes na DRE pesquisada por segmento educacional, ano e porcentagem (2005 a 2016)	134
Tabela 5 - Frequência relativa das ocorrências registradas por escola e por ano, segundo o segmento educacional (2005 a 2016)	136
Tabela 6 - Quantidade de fichas de ocorrência registradas por ano, por segmento educacional e média mensal (2005 a 2016)	139
Tabela 7 - Fichas de ocorrência segundo as etapas do ensino fundamental (2005 a 2016)	140
Tabela 8 - Grupos de escolas por quantidade de fichas de ocorrência (2005 a 2016) ..	142
Tabela 9 - Quantidade de fichas de ocorrências registradas segundo reclamante (2005 a 2016).....	145
Tabela 10 - Quantidade de fichas de ocorrência registradas segundo familiares de aluno (2005 a 2016)	146
Tabela 11 - Frequência (F) em que os sujeitos ou as instituições são citados como objetos das reclamações (2005 a 2016)	147
Tabela 12 - Frequência (F) em que os profissionais da educação são citados como objetos das reclamações (2005 a 2016)	148
Tabela 13 - Meio utilizado para registrar a reclamação (2005 a 2016)	150
Tabela 14 - Forma como a reclamação foi registrada (2005 a 2016)	150
Tabela 15 - Quantidade de fichas de ocorrência segundo o sexo do aluno (2005 a 2016)	151
Tabela 16 - Quantidade de fichas de ocorrência envolvendo alunos público-alvo da educação especial (2005 a 2016)	153

Tabela 17 - Quantidade de fichas de ocorrência envolvendo alunos público-alvo da educação especial por segmento educacional (2005 a 2016)	153
Tabela 18 - Quantidade de fichas de ocorrência envolvendo órgãos externos à educação (2005 a 2016)	155
Tabela 19 - Tipos de ações envolvendo órgãos externos à educação na reclamação (2005 a 2016)	155
Tabela 20 - Solicitações de transferência decorrentes das reclamações (2005 a 2016)	157
Tabela 21 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo a classificação dos conteúdos (2005 a 2016).....	158
Tabela 22 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência, segundo ano, classificação dos conteúdos e média mensal (2005 a 2016).....	159
Tabela 23 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência por segmento educacional segundo a classificação dos conteúdos (2005 a 2016).....	160
Tabela 24 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência por reclamante segundo a classificação dos conteúdos (2005 a 2016).....	161
Tabela 25 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo os conteúdos classificados como Administração escolar, por subcategorias (2005 a 2016)	163
Tabela 26 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo os conteúdos classificados como Relações pessoais, por subcategorias (2005 a 2016) ...	165
Tabela 27 - Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo os conteúdos classificados como Questões pedagógicas, por subcategorias (2005 a 2016)	169
Tabela 28 - Frequência dos temas presentes nas fichas de ocorrência (2005 a 2016) .	200

Lista de quadros

Quadro 1 – Instrumento de pesquisa – formulário para registro das informações coletadas	119
Quadro 2 - Caracterização das nove escolas com maior quantidade de fichas de ocorrência (2005 a 2016).....	144
Quadro 3 - Temas mais frequentes encontrados nas fichas de ocorrência	190
Quadro 4 - Subclassificações dos temas presentes nas fichas de ocorrência classificados como Administração escolar	197
Quadro 5 - Subclassificações dos temas presentes nas fichas de ocorrência classificados como Relações pessoais.....	198
Quadro 6 - Subclassificações dos temas presentes nas fichas de ocorrência classificados como Questões pedagógicas	199

Lista de siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFAI	Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão
CEI	Centro de Educação Infantil
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CEU	Centro Educacional Unificado
CIEJA	Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos
CNE	Conselho Nacional de Educação
DIPED	Diretoria Pedagógica
DRE	Diretoria Regional de Educação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEBS	Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEFM	Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
GCM	Guarda Civil Metropolitana
GT	Grupo de Trabalho
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
NRE	Núcleo Regional de Educação
OGM	Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PM	Polícia Militar
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PT	Partido dos Trabalhadores
RME-SP	Rede Municipal de Ensino de São Paulo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEED	Secretaria Estadual de Educação do Paraná
SINPEEM	Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo
SME-SP	Secretaria Municipal de Educação de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TRE-SP	Tribunal Regional Eleitoral

TRF Tribunais Regionais Federais

UNICAMP Universidade Estadual de Campinas

Introdução

Este trabalho tem por objetivo analisar as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação, professores, funcionários, coordenadores pedagógicos e diretores, em uma Diretoria Regional de Educação (DRE) da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP). Este estudo trata de um tema muito atual, visto que nos últimos anos a educação pública, tanto a básica quanto a superior, têm se tornado cada vez mais alvo de críticas sistemáticas da opinião pública, incentivadas pela grande mídia, que atua, muitas vezes, em defesa de interesses de grupos empresariais, que veem na privatização da educação pública uma possibilidade de investimento e, conseqüentemente, de ampliação do seu capital (Pereira e Giovinazzo-Júnior, 2019). O objeto desta pesquisa começou a ser delineado ainda em 2014, logo após a conclusão do mestrado, em que discuti as relações de autoridade na escola e na família, na perspectiva dos adolescentes.

O interesse pelo tema é decorrente da minha experiência profissional na RME-SP desde 2005. Durante o meu percurso na educação, atuei como professora de História na maior parte do tempo, mas também exerci a função de assistente de direção, compondo a equipe gestora de uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), e trabalhei como formadora de professores na Diretoria Pedagógica (DIPED) de uma das 13 DRE pertencentes à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP). Em todas as funções que desempenhei, pude observar o receio dos profissionais da educação diante do risco de sofrerem denúncias em órgãos externos à própria escola, como as Diretorias Regionais de Educação, os Conselhos Tutelares, a Ouvidoria Pública, o Ministério Público, e até mesmo as Delegacias de Polícia.

O primeiro contato que tive com o tema das denúncias contra profissionais da educação ocorreu em 2008, durante uma reunião pedagógica, em que a diretora da unidade escolar orientou todos os funcionários a evitarem qualquer contato físico com os alunos, devido ao risco de sofrerem acusações e possíveis denúncias, por parte dos pais, de assédio sexual contra crianças e adolescentes. No exercício da função de assistente de direção, também me deparei com a problemática das denúncias quando uma professora da unidade procurou a DRE para denunciar a gestão da qual fazia parte, afirmando que nós não havíamos apresentado as notas fiscais, tampouco os produtos comprados com a verba do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A denúncia foi averiguada pela supervisão responsável e a acusação não se confirmou. Além desses episódios, deparei-me novamente com a questão das denúncias no período em que atuei como formadora em uma DRE; na ocasião, por causa do atraso na emissão de certificados de participação em cursos, necessários para a evolução funcional, uma docente ameaçou realizar uma denúncia junto ao Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM) contra a equipe da DIPED.

As experiências relatadas acima não representam casos isolados ou coincidências repetidas com um único indivíduo, mas, ao contrário, expressam práticas cada vez mais recorrentes nas unidades escolares. Dessa forma, tem se tornado algo muito frequente no ambiente escolar ouvir pais ameaçarem professores, funcionários, coordenadores pedagógicos e diretores de formalizar denúncias nas DRE sobre problemas não resolvidos ou provocados pela escola, como a violência entre alunos, os conflitos entre professores e alunos, além de questões administrativas, como a não entrega do leite, oferecido pelo Programa Leve Leite da Prefeitura de São Paulo, ou o corte do Programa Bolsa Família. De outro lado, também se tornou habitual professores ameaçarem os alunos de recorrer ao Conselho Tutelar ou até mesmo à Delegacia de Polícia para registrar queixas ou boletim de ocorrência em decorrência de problemas disciplinares, ou por se sentirem intimidados pelos discentes.

As ameaças estão igualmente presentes nas relações entre os próprios profissionais da educação posto que, reiteradamente, professores e funcionários são advertidos pela equipe gestora, diretores e coordenadores pedagógicos, quanto ao risco de denúncia e punição em caso de descumprimento da legislação educacional, do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, criado em 1979¹, e do Estatuto do Magistério Público Municipal, de 1992². A intimidação, que muitas vezes era realizada de maneira sutil, sob o argumento de que seu objetivo último era proteger os profissionais de possíveis processos administrativos disciplinares, nos últimos anos tem se manifestado de forma cada vez mais contundente.

Por vezes, ações consideradas inapropriadas, praticadas pelos profissionais da educação, como o atraso no horário de entrada, a demora na entrega da documentação

¹Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1992/1122/11229/lei-ordinaria-n-11229-1992-dispoe-sobre-o-estatuto-do-magisterio-publico-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em 02 jul. 2018.

²Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/estatuto-do-servidor-funcionario-publico-sao-paulo-sp>. Acesso em 02 jul. 2018.

pedagógica ou conflitos com alunos ou pais, podem vir acompanhadas de ameaças ou até mesmo de notificações da parte dos gestores da unidade. Estar submetido à pressão das ameaças, no entanto, não é exclusividade de professores e funcionários, ao contrário, muitos gestores também são ameaçados por docentes e funcionários diante de conflitos diversos ou do não atendimento às suas solicitações.

De acordo com os dados coletados em uma DRE da RME-SP, entre 2005 e 2015, foram abertos 50 processos administrativos disciplinares somente contra diretores, a partir de denúncias realizadas por professores, funcionários e supervisores das respectivas unidades educacionais. Entre as causas de abertura dos processos constam: irregularidades no livro ponto, conduta inadequada, agressão a aluno, irregularidades na gestão, briga entre alunos, assédio moral, discriminação racial, entre outras.

A tramitação de um processo administrativo disciplinar pode durar anos e, se confirmada a ação irregular do servidor, as penas disciplinares podem variar entre advertência verbal, repreensão por escrito, suspensão por até 90 dias, multa, demissão a bem do serviço público e outras, de acordo com a gravidade do ato praticado. O uso deste instrumento jurídico, assim como as penalidades, está previsto nos Estatutos dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo e do Magistério Público Municipal.

Durante os cursos de formação de professores, oferecidos pelas DRE, dos quais atuei como formadora, o tema das denúncias também era recorrente. Diante das discussões sobre a necessidade de desenvolver atividades em espaços externos à sala de aula ou fora da escola, muitos docentes demonstravam resistência, alegando que o risco de algo fugir do seu controle e, conseqüentemente, de serem denunciados, era maior. O mesmo ocorria com relação ao currículo: muitos professores afirmavam evitar trabalhar certos conteúdos considerados polêmicos, a exemplo das religiões de matrizes africanas e de questões de gênero e sexualidade.

Algumas situações de denúncias sofridas pelos docentes, em instâncias que extrapolam a escola, foram relatadas nos encontros. Segue o relato de uma delas: certa professora de História narrou sua experiência com o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP). Segundo a docente, uma mãe de aluno teria efetivado uma denúncia contra ela junto ao TRE-SP, orientada por um pastor da igreja evangélica a qual a denunciante pertencia, alegando que a professora, ao discutir o tema das eleições presidenciais de 2014, estaria induzindo os alunos a se identificarem com a então candidata Dilma Rouseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), em detrimento de outros

candidatos. Segundo a professora denunciada, tratava-se de uma atividade da aula de História em que os alunos foram orientados a assistirem a propaganda eleitoral gratuita na TV para depois discutirem quais eram as melhores propostas de governo. Após a discussão foi realizada uma eleição em sala de aula e a candidata do PT foi a mais votada pelos alunos. A docente foi intimada a prestar esclarecimentos quanto a sua prática no TRE-SP e, após ser convocada pelo juiz responsável e realizar sua defesa por escrito, não foi condenada – mas foi orientada a não utilizar nomes de candidatos reais em suas atividades pedagógicas.

Episódios como esses revelam o quanto a instituição escolar e seus servidores estão vulneráveis a denúncias, muitas vezes, pautadas exclusivamente em opiniões, o que tem gerado forte receio e insegurança entre os profissionais da educação, expressos verbalmente e por meio de atitudes, como a recusa em realizar atividades que antes eram adotadas comumente no cotidiano escolar. Esse clima de ameaças latentes presente nas relações escolares parece, portanto, interferir diretamente na ação pedagógica, seja na escolha de conteúdo, na omissão do docente frente a comportamentos discentes prejudiciais ao processo de ensino e aprendizagem e que requerem deste uma postura repreensiva, ou até mesmo no simples ato de abraçar um aluno, gesto tão presente na cultura brasileira.

A proximidade com a questão das denúncias envolvendo profissionais da educação despertou grande interesse pelo tema. Nas pesquisas iniciais e exploratórias que realizei sobre o assunto na internet, constatei que este tema não estava restrito ao ambiente escolar, mas também presente na mídia. Na primeira página de um site de buscas, utilizando as palavras-chave “denúncias contra professores”, deparei-me com a página do movimento Escola sem Partido, em que no link para acesso ao site estava descrito “Planeje sua Denúncia – Escola sem Partido”. O movimento, que tenta incluir por meio de lei nas esferas municipais, estaduais e federais, inclusive na Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), de 1996, o “Programa Escola sem Partido”, por intermédio de seu site, orienta passo a passo, por meio de planejamento prévio, pais e alunos a denunciarem professores que supostamente estiverem praticando doutrinação política ideológica e de gênero em sala de aula. Na página inicial do site constam ícones com os seguintes títulos: “Flagrando doutrinadores”, “Planeje sua denúncia” e “Conselho aos pais”³.

³Disponível em: <http://escolasempartido.org/planeje-sua-denuncia>. Acesso em 02 jul. 2018.

A prática de recorrer a instâncias de poder que extrapolam o ambiente escolar para resolver questões próprias à escola e ao sistema educacional, como o Poder Judiciário, recebeu o nome de judicialização das relações escolares, e já se tornou uma área de pesquisa nos campos do Direito⁴ e da Educação. Um indício de que essa questão tem preocupado professores e gestores e que se tornou tema relevante para a educação é a oferta de um curso encontrado em um *blog* da internet intitulado *Judicialização das relações escolares – curso a distância e online*⁵.

De acordo com as informações apresentadas no site, o curso tem por objetivo “evitar que os profissionais da escola sofram ações judiciais, que além de ser um desgaste financeiro e emocional (sic) é preciso resgatar o protagonismo da educação escolarizada e promover avanços nas relações educativas e cidadãs” (ARANHA, 2018). O curso é organizado por Sônia Aranha, mestre em Educação pela UNICAMP, possui a carga horária de 100 horas, divididas em 17 aulas, distribuídas em nove semanas, cujo valor total é de R\$ 293,00, por aluno. O curso online, oferecido desde 2015, foi criado, segundo a organizadora, a partir da demanda apresentada por profissionais da educação nos “*I e II Encontros Paulista sobre Judicialização das Relações Escolares*”, realizados em 2012 e 2014, na cidade de São Paulo, destinado a gestores de escolas particulares e públicas.

Além de sites que visam auxiliar os denunciantes no planejamento estratégico de suas denúncias ou instrumentalizar aqueles indivíduos que são possíveis alvos delas a evitarem ações judiciais, também foram encontradas diversas reportagens sobre o tema. Dentre elas, destaca-se a reportagem “*Paraná teve 12 mil denúncias contra professores após ocupações de escolas*”, de Daniel Giovanaz, publicada pela Revista Fórum, em 21 de dezembro de 2016⁶. Segundo a reportagem, as denúncias contra os professores da rede pública estadual do Paraná ocorreram no contexto da ocupação pelos estudantes de 831 escolas, em protesto contra a Medida Provisória 746, que propunha a reforma do ensino médio.

Os servidores públicos foram denunciados em decorrência do apoio que manifestaram aos estudantes secundaristas durante as ocupações. As denúncias foram

⁴As palavras “Direito”, com letra maiúscula, e “direito”, com letra minúscula, citadas ao longo do texto, apresentam significados distintos: a primeira refere-se à área de conhecimento e a segunda, ao conjunto de normas jurídicas que regulam a vida em sociedade.

⁵Disponível em: <http://blog.centrodestudos.com.br/judicializacao-das-relacoes-escolares-curso-a-distancia-e-online/>. Acesso em 02 jul. 2018.

⁶Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/parana-teve-12-mil-denuncias-contraprofessores-apos-ocupacoes-de-escolas/>. Acesso em 15 jun. 2018.

realizadas por diretores de escola, pais de alunos, chefes dos Núcleos Regionais de Educação do Paraná (NRE), professores e estudantes, em dezenas de promotorias públicas, nas comarcas do interior do estado e nas ouvidorias dos 32 NRE. A maioria das denúncias foi realizada de forma anônima. A Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) deu encaminhamento a centenas de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e abriu sindicância em pelo menos três mil casos, até a data da reportagem.

Outro indício de que as reclamações ou denúncias formalizadas contra a escola e seus profissionais tem se tornado uma questão relevante na educação, pode ser observado na quantidade de ouvidorias públicas destinadas a receber tais demandas. Afora o site do Ministério da Educação (MEC), onde é possível registrar reclamações ou denúncias contra qualquer instituição pública de ensino superior, por meio do sistema de ouvidorias do Poder Executivo Federal⁷, todos os estados da federação contam com ouvidorias gerais ou específicas da educação, que atuam como canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder público.

Obviamente as ouvidorias gerais de estados ou municípios não atendem demandas exclusivas da educação, mas também referentes a outras secretarias. No município de São Paulo, por exemplo, não há ouvidoria própria da educação, mas uma Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo (OGM). De acordo com seu relatório anual de 2018, as reclamações ou denúncias registradas referentes à educação somam 547.⁸ Apesar da quantidade não ser significativa se comparada ao número de escolas da rede municipal, composta por 1503 estabelecimentos de ensino diretos, o dado indica que esta ouvidoria atua como um canal de reclamações ou denúncias também para a área da educação.

As informações encontradas nos referidos sites evidenciam a importância do tema, tanto para a categoria dos profissionais da educação, alvos de denúncias, quanto para a sociedade civil, que é chamada a refletir sobre o atendimento oferecido pelas instituições de ensino e por seus profissionais, especialmente, o professor. Além disso, demonstram que a questão das reclamações e denúncias não é uma realidade apenas na educação pública, mas atinge e preocupa também as instituições privadas de ensino.

⁷ Disponível em:

<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/RegistrarManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em 10 abr. 2019.

⁸ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/ouvidoria/relatorios_anuais/index.php?p=473. Acesso em 10 abr. 2019.

Com base na pesquisa exploratória, realizada em páginas de busca da internet, observou-se que o tema pode ser tratado de diferentes maneiras, como nos estudos das ouvidorias de educação e da judicialização das relações escolares. Sendo assim, para delimitar o problema de pesquisa, optou-se por realizar o levantamento bibliográfico nos bancos de dados de produções acadêmicas (artigos, teses e dissertações) a partir das palavras-chave: denúncias contra professores; denúncias contra a escola; reclamações contra professores; reclamações contra a escola; queixas contra professores; queixas contra a escola; judicialização; ouvidoria.

O levantamento foi realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), nos periódicos disponíveis no site Scientific Electronic Library Online (SciELO) e no site da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Neste último, a busca foi realizada nos GT (Grupos de Trabalho) Formação de Professores (GT8), Educação Fundamental (GT13), Sociologia da Educação (GT14), Filosofia da Educação (GT17) e Psicologia da Educação (GT20). No levantamento realizado, foram encontrados dois trabalhos com os descritores: denúncias, reclamações e queixas contra professores e contra a escola; com base no descritor judicialização, foram identificados 52 trabalhos; e por meio do descritor ouvidoria, 13 trabalhos. Dentre os 67 trabalhos encontrados, 12 são teses, 45 são dissertações e dez são artigos. Quanto ao período de produção dos trabalhos, observou-se que apenas oito foram realizados entre 2005 e 2010, sendo que 34, mais da metade do total, foram produzidos entre 2015 e 2018. Os dados revelam a atualidade e a relevância do tema, visto que tem despertado o interesse de muitos pesquisadores nos últimos anos.

Quanto às áreas de conhecimento, identificou-se que dentre as 57 teses e dissertações encontradas, 30 delas, mais da metade, concentram-se em programas de pós-graduação em Educação e 11 em programas do Direito. Os demais trabalhos foram realizados em programas de Administração, Gestão Pública, Psicologia, Serviço Social e outros. Com relação aos tipos de pesquisas, 33 são pesquisas empíricas, 19 são documentais, dez são teóricas e, em cinco delas, não foi identificado o tipo devido à impossibilidade de acessar o resumo do trabalho. Outro dado chama a atenção: os 57 estudos estão distribuídos em 39 universidades diferentes. Essa informação indica que o tema tem despertado interesse de pesquisadores em todas as regiões do país, embora a maior parte das pesquisas se concentre no Sudeste.

No tocante aos assuntos abordados nos estudos, observou-se que a judicialização da educação como tema de pesquisa, está dividida em dois grupos: 1) judicialização do direito à educação (33 trabalhos) e 2) judicialização das relações escolares (19 trabalhos). No que se refere às pesquisas encontradas sobre ouvidorias, constatou-se que dez entre 13 têm como objeto de estudo as ouvidorias universitárias, e apenas três tratam de ouvidorias de redes estaduais ou municipais de educação básica. Dentre as pesquisas encontradas com os descritores denúncias, reclamações e queixas contra professores e contra a escola, uma analisa processos jurídicos sofridos por profissionais da educação e a outra trata da atuação do Conselho Tutelar ante o recebimento de queixas contra a escola e a sua relação com a instituição a partir dessa demanda.

Por meio do levantamento bibliográfico, identificou-se que o tema das denúncias ou reclamações contra a escola e os profissionais da educação é discutido de forma predominante (em 52 dos 67 trabalhos), no campo de estudos denominado “judicialização da educação, definida como a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito” (CURY e FERREIRA, 2009, p. 33), presente em diferentes áreas de pesquisa. Nesse campo de estudos é analisado, portanto, o recurso utilizado por pais ou responsáveis de alunos de recorrer ao Poder Judiciário para resolver problemas pertencentes, exclusivamente, ao âmbito da educação.

A judicialização do direito à educação é um fenômeno que teve início na primeira década do século XXI e se limitava a solicitar, junto ao Poder Judiciário, a garantia de acesso ao ensino público e gratuito, previsto na Constituição de 1988. No entanto, conforme Cury e Ferreira (2009), ainda nesse período, outros direitos relacionados à educação também começaram a serem exigidos por meio de instrumentos jurídicos, como os mandados de segurança e as ações civis públicas. Dentre as solicitações identificadas pelos autores, constavam: merenda, transporte escolar, condições para o desenvolvimento de aluno com deficiência, adequação de prédio escolar, licença gestante para aluna, criação de curso, implantação da progressão continuada e, também, reclamações referentes à falta de professores, fechamento de salas de aula, cancelamento de matrículas, problemas disciplinares e outros.

Dessa forma, para além das ações judiciais visando à garantia do direito à educação, especificamente, o acesso à vaga, surgiu outro fenômeno envolvendo instâncias do Poder Judiciário e a educação: a judicialização das relações escolares. Esse termo aparece pela primeira vez no artigo de Chrispino e Chrispino (2008).

Segundo os autores, a judicialização das relações escolares se caracteriza pela ação da justiça no universo da escola e de suas relações, resultando em processos e condenações das mais variadas contra os profissionais da educação. O trabalho apresenta uma série de exemplos de decisões judiciais, coletadas em diversos tribunais estaduais e superiores, de situações em que a escola ou os professores foram condenados a indenizar alunos por danos morais após denúncia e abertura de processo, decorrentes de ações como: impedir o aluno de ir ao banheiro, acusar o aluno de roubo na presença de todos, ser negligente frente ao ato de violência contra um aluno durante a aula etc. Sendo assim, diferentemente da judicialização do direito à educação, que trata da omissão do Estado em garantir tal direito, as pesquisas referentes à judicialização das relações escolares analisam problemas produzidos no interior da escola, envolvendo relações pessoais entre os membros da comunidade escolar.

Quanto à questão da judicialização do direito à educação, a pesquisa realizada por Oliveira, Silva e Marchetti (2018), a respeito das vagas em creches na cidade de São Paulo, demonstra o impacto deste fenômeno nas políticas educacionais. Segundo o estudo, a partir de 2005, o judiciário paulista consolidou um padrão decisório para causas relacionadas à educação infantil, estimulado por uma mudança jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal (STF), que reconhece desde então o direito subjetivo público de crianças de zero a cinco anos a frequentar creche, o que possibilita que tal direito seja exigido judicialmente. A oferta insuficiente de vagas, com uma fila de espera de 75 mil crianças em 2005, somada à crescente demanda e à percepção crescente da via judicial como um caminho legítimo e de fácil acesso para a garantia de direitos, provocou um aumento expressivo no número de ordens judiciais contra a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), entre 2011 e 2015, aproximadamente de 230%. Tais ações judiciais impactaram as políticas municipais, fazendo com que o Poder Executivo redefinisse as prioridades do governo. A solução encontrada para aumentar a oferta de vagas de forma rápida foi contratar unidades conveniadas.

Sobre essa questão ainda, a pesquisa realizada por Franca (2016) revela que a judicialização do direito à educação está presente não apenas na educação básica, mas também no ensino superior. A partir do banco de dados do site dos Tribunais Regionais Federais (TRF) e do Conselho de Justiça Federal, foram identificados, entre 1989 e 2014, 168.102 processos, envolvendo 41 universidades federais do país. Tais processos giram em torno de temas como: matrícula, sistema de cotas, diplomas, certificado de conclusão de curso, colação de grau, transferência de estudante e outros.

No que se refere às pesquisas circunscritas à judicialização das relações escolares, (14 de 19), estas tratam da judicialização da violência nas escolas (Felício, 2014; Goethel, 2016), seja a violência praticada entre pares ou contra os profissionais da educação, ou, especificamente, o *bullying* (Louzada, 2013; Marafon, 2013; Barros, 2014; Marafon, Scheinvar e Nascimento, 2014; Canavêz, 2015; Magalhães, 2015). As demais abordam o fenômeno, ou a partir de discussões, exclusivamente teóricas, utilizando como referencial as ideias de Arendt (Oliveira, D. L, 2017) e Foucault (Tibério, 2011; Scheinvar, 2012), ou por meio da análise de documentos, como algumas leis que visam regulamentar as relações entre professores e alunos na escola e o uso do celular (Amado, 2014), e processos jurídicos contra a escola e os profissionais da educação (Chispino e Chispino, 2008).

No estudo de Felício (2014), realizado por meio do método de pesquisa-intervenção, a judicialização das relações escolares é tratada mediante a entrada de leis, regulamentos, prescrições e intervenções legais nas escolas da cidade do Rio de Janeiro. O trabalho analisa o processo de elaboração da “Ficha de Comunicação de Casos Suspeitos ou Confirmados de Violência Contra Crianças e Adolescentes”, entre 2010 e 2011, por uma equipe de trabalho intersetorial, envolvendo profissionais de diversas secretarias municipais (Educação, Saúde, Assistência Social e Defesa Civil), frente à necessidade de responder as denúncias de violência nas escolas registradas na Ouvidoria do Ministério Público.

Segundo a autora, a imposição de um modelo de notificação, contendo campos para encaminhamento a outros órgãos, como Conselho Tutelar e ouvidorias das Coordenadorias Regionais de Educação, que padroniza as atuações ante as situações de violência, contribuiu para ampliar, nas palavras da própria autora, o contexto judicializante nas escolas, uma vez que internaliza nas relações escolares o discurso da justiça. Além das fichas, a autora discute também a contribuição da Lei 5.089/2009, de combate ao *bullying*, no processo de judicialização das relações escolares, uma vez que a lei prevê que todas as escolas deverão manter um histórico de ocorrências de situações de *bullying* a ser constantemente atualizado e encaminhado à Secretaria Municipal de Educação, desencadeando estratégias de intervenção judiciárias e policiais. A pesquisa demonstra, portanto, que a escola não é apenas objeto de denúncias, mas também instrumento de controle.

Outro exemplo de estudo que demonstra que não apenas a escola e os profissionais da educação são alvos da judicialização das relações escolares, mas

também os alunos, pode ser observado na pesquisa realizada por Goethel (2016). A autora identificou, junto a uma Vara da Infância e da Juventude, cuja cidade não foi especificada, entre 2012 e 2013, oito processos judiciais contra alunos instituídos por ação de uma única escola. Os tipos de infrações citadas nos processos se referem a situações de danos contra o patrimônio público, ameaças, desacatos e vias de fato. Um dos oito processos analisados pela autora trata de uma situação de agressão física, sem lesão corporal, envolvendo dois alunos dentro da sala de aula, uma menina de 11 anos e um menino de 12 anos, conforme registro em boletim de ocorrência realizado pela escola. Goethel (2016) aponta que a maioria dos casos, seis dentre os oito, foi julgado sem gravidade, concedendo remissão pura e simples como forma de exclusão do processo. No entanto, o tempo médio de duração de cada processo foi de um ano, desde a entrada até o seu arquivamento. Esse estudo revela, dessa forma, situações em que a própria escola transfere para o Poder Judiciário conflitos cotidianos que poderiam ser resolvidos dentro da respectiva instituição.

A respeito dos processos judiciais ainda, a pesquisa de Dulci (2009) investiga processos administrativos e punições contra servidores da Rede Estadual de Educação de São Paulo. Dentre os processos analisados, há casos de falsificação de atestados médicos, saque à escola, cobrança de valor monetário a alunos, assédio moral, racismo, uso do espaço escolar para realização de bailes funk, entre outros, denunciados pela própria gestão da unidade, pais ou comunidade. Segundo o autor, embora não existam estatísticas oficiais sobre denúncias e punições contra agentes escolares, o número tem aumentado nos últimos anos de modo acentuado, o que pode ser constatado por meio do volume do trabalho jurídico dos sindicatos em defesa de seus associados. Tais denúncias remetem a procedimentos policiais e estão saturando as escolas públicas. Sobre elas, o autor afirma:

Pelo que foi possível constatar nos processos, uma denúncia pode surgir de qualquer instância, sobre qualquer suporte de informação, produzida por qualquer indivíduo. Há processos que se instauram por uma visita de supervisão que suspeita de algo irregular; há outros em que familiares de alunos fazem acusações; há diretores de escola que denunciam funcionários; há funcionários que denunciam diretores; há associações comunitárias que acusam funcionários; há e-mails que denunciam algo ilícito; há recortes de jornais de alguma reportagem escandalosa que figuram como acusação; há, ainda, algumas vezes, processos em que a própria pessoa provoca a sua denúncia. Em vista disso, fazem todo sentido as queixas que ouvimos de alguns professores quando lamentam o clima geral de delação (DULCI, 2009, p. 69).

Frente à judicialização da educação, as ouvidorias também têm desempenhado um papel significativo. Embora elas existam desde o período colonial como órgão do sistema jurídico, é na década de 1980, durante o processo de redemocratização (com o fim da ditadura militar), principalmente após a Constituição de 1988, que surgem as primeiras ouvidorias públicas no país com o objetivo de atender às reivindicações populares por maior participação nas deliberações do Estado. As ouvidorias na educação se tornaram objetos de pesquisas acadêmicas desde 2005, sobretudo, as das universidades públicas.

A maioria das pesquisas encontradas sobre ouvidoria discute a atuação do órgão, nas instituições de ensino superior ou nas redes municipais ou estaduais de educação básica, como um instrumento para a consolidação das relações democráticas e de articulação entre Estado e cidadãos, portanto, como instância de fortalecimento e garantia de direitos, capaz de possibilitar o controle das instituições públicas pela comunidade acadêmica ou pela população em geral (Leandro, 2012; Nascimento, 2012; Carleto, 2013; Rocha, 2013; Alves, 2014; Marques, 2015; Martins, 2016).

Dentre os poucos trabalhos sobre ouvidorias presentes nas redes municipais ou estaduais de educação, Leandro (2012), baseado em um estudo de caso, analisa a experiência da implantação da ouvidoria da educação de Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, entre 2008 e 2010, sob a perspectiva da gestão democrática. A autora discute o papel da ouvidoria na articulação com a Secretaria Municipal de Educação e a rede escolar, bem como na mediação de conflitos entre escolas, agentes técnicos e gestores. De acordo com os dados apresentados na pesquisa, entre os 166 casos atendidos na ouvidoria, em 2009, 24 deles se referiam à falta de professores, 21 a problemas estruturais de ordem física e 16 à desentendimento entre os profissionais da educação.

Outra autora, Nascimento (2012), analisou a relevância da ouvidoria educacional do estado de Minas Gerais em sua relação com cinco Superintendências Regionais de Ensino, no que se refere ao efetivo cumprimento dos direitos dos cidadãos quanto à educação escolar, desde o recebimento da manifestação e da reclamação, até a resolução do problema. Por meio do acesso a um relatório da ouvidoria referente a 267 manifestações dos cidadãos, entre denúncias, sugestões, elogios e consultas, realizadas no primeiro semestre de 2010, a pesquisadora identificou que a maioria das queixas registradas no órgão se refere a questões de pessoal (recursos humanos), como aposentadoria, exoneração, licença, plano de carreira, distribuição de aula, turmas e turno, entre outros. Nascimento (2012) aponta também para o aumento de

manifestações da população na ouvidoria educacional de Minas Gerais. Entre 2006 e 2010, o número de manifestações passou de menos de 100 para 1800 casos por ano. A autora conclui que falta divulgação e compreensão sobre o trabalho da ouvidoria, assim como há escassez de pesquisas acadêmicas sobre o tema em função da dificuldade de acesso aos dados.

A grande quantidade de estudos encontrados no levantamento bibliográfico realizado evidencia a importância do tema de pesquisa e o interesse que este tem despertado em pesquisadores de várias áreas, sobretudo, nos últimos anos. A relevância se confirma ainda pelo dado apresentado por Nascimento (2012) e Dulci (2009) quanto ao crescimento do número de reclamações ou denúncias registradas contra a escola e os profissionais da educação, sobretudo na educação básica.

Ainda com base no levantamento, observou-se, no entanto, que a maioria dos trabalhos se debruça sobre questões da educação que foram judicializadas, isto é, que já foram encaminhadas ao Poder Judiciário e se tornaram processos judiciais. Além disso, percebe-se que são poucos os estudos que analisam os diferentes tipos de reclamações ou denúncias e apresentam uma visão geral sobre o que é denunciado, como é o caso das pesquisas de Chrispino e Chrispino (2008) e Dulci (2009). Grande parte se limita a investigar, especificamente, os processos referentes à violência e ao *bullying* e o acesso às vagas. Ademais, as pesquisas buscam, sobretudo, investigar as ações do Poder Judiciário frente às demandas apresentadas pela sociedade civil e não as causas ou origem de tal fenômeno.

Os únicos autores que apresentaram em seus trabalhos dados referentes aos conteúdos de diversos tipos de reclamações ou denúncias, realizadas em ouvidorias no âmbito da educação básica foram Leandro (2012) e Nascimento (2012), embora o objeto de estudo delimitado pelos autores seja a atuação das ouvidorias junto às redes de educação para a resolução de tais demandas.

Os dados apresentados nas pesquisas encontradas no levantamento revelam, sobretudo, a existência de insatisfações inúmeras por parte da sociedade civil quanto à garantia do direito de acesso à educação, principalmente com relação às vagas nas creches, mas também no ensino superior, e quanto ao atendimento oferecido pelas escolas. Além disso, os estudos demonstram a pouca credibilidade, a incapacidade ou os limites que a escola parece ter, na visão dos reclamantes, para o enfrentamento de questões específicas do âmbito escolar, como as situações de violência, *bullying* e

outras, a ponto de, tanto os pais quanto a escola terem de recorrer a instâncias externa à instituição.

Outro aspecto importante identificado nos trabalhos se refere à preponderância de ritos jurídicos na educação, mesmo quando as reclamações ou denúncias não são encaminhadas ao Poder Judiciário, seja nas ouvidorias ou até mesmo no interior da escola. Dessa forma, observa-se que a própria instituição escolar vem adotando a linguagem do campo jurídico, com o uso do termo denúncias de forma indiscriminada, uma vez que essa palavra contém um sentido de incriminação, indicando a existência de um ato ilícito ou ilegal, com a utilização da nomenclatura “caderno de ocorrência”, além da apropriação de métodos jurídicos, como a implantação das Comissões de Mediação de Conflitos nas escolas da RME-SP. Assim, é possível afirmar que não apenas os pais e a escola estão recorrendo ao Poder Judiciário para resolver questões próprias da educação, mas também que a esfera jurídica está adentrando cada vez mais à instituição, direta ou indiretamente.

A judicialização da educação não se manifesta de forma isolada na sociedade, mas está relacionada à judicialização da política, caracterizada pela transferência de poder de instituições representativas para tribunais, isto é, “o recurso cada vez maior a tribunais e meios judiciais para o enfrentamento de importantes dilemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas” (HIRSCHL, 2006, p. 140). Segundo esse autor, é possível identificar a existência de diferentes aspectos da judicialização, por meio de três categorias abrangentes de análise, conforme apresentado a seguir:

Começo distinguindo três categorias abrangentes de judicialização: a disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas públicas; a judicialização da elaboração de políticas públicas pelas formas “comuns” de controle judicial de constitucionalidade de leis e atos da administração pública; e a judicialização da “política pura” – a transferência para tribunais, de assuntos cuja natureza e significado são claramente políticos, incluindo importantes debates sobre a legitimidade de regimes e identidades coletivas que definem (e muitas vezes dividem) comunidades inteiras (HIRSCHL, 2006, p. 141).

Tomando como referência as categorias de Hirschl (2006), constata-se, portanto, que a influência do Poder Judiciário sobre a vida escolar tem se manifestado não apenas pelo uso do recurso aos instrumentos jurídicos para resolução de problemas específicos da educação, mas também pela disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos do campo jurídico no interior da instituição. Dessa forma, questões

específicas do cotidiano escolar, situadas na esfera administrativa e nas relações pessoais, são transformadas em questões de natureza jurídica e, por vezes, criminalizadas.

Percebe-se, dessa forma, que o recurso a instâncias externas à escola, não apenas ao Poder Judiciário, mas às ouvidorias de educação, desconsidera a possibilidade de solução do problema por intermédio dos instrumentos próprios da instituição, como o regimento interno e o Conselho de Escola, órgão colegiado deliberativo responsável pelo estabelecimento das diretrizes e critérios gerais relativos à organização e funcionamento da unidade, assim como pelo relacionamento com a comunidade escolar⁹.

Dessa forma, embora existam demandas sobre as quais a escola não tem autonomia para resolver, como é o caso da garantia de vaga ou de situações de violência que se caracterizam como atos infracionais, o que exige da escola o recurso a outros órgãos, a maioria das questões reclamadas, conforme apontam as pesquisas levantadas, poderiam ser resolvidas internamente. Desse modo, recorrer a outras instâncias pode estar relacionado não apenas à demanda reclamada, mas também ser resultado das relações estabelecidas entre a escola e a comunidade escolar.

Nesse sentido, considera-se relevante para o debate acerca das reclamações ou denúncias contra a escola e seus profissionais, delimitar como objeto de estudo, não a judicialização da educação, embora exista relação entre os temas, mas, especificamente, o conteúdo das reclamações registradas formalmente em ouvidorias da educação básica e o que este revela acerca do trabalho realizado na escola.

A partir das discussões apresentadas no levantamento bibliográfico e com base no referencial teórico – conforme se verá adiante –, delimitou-se o seguinte problema de pesquisa: o que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP expressam acerca do trabalho educacional desenvolvido pela escola? Desta indagação decorrem:

- 1) Quais são as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP?
- 2) O que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP revelam sobre o

⁹Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/1992/3109/31086/decreto-n-31086-1992-dispoe-sobre-o-regimento-comum-das-escolas-municipais-e-da-outras-providencias-1992-12-23-versao-compilada>. Acesso em 02 jul. 2018.

atendimento realizado na escola, a atuação de seus profissionais e as relações entre os membros da comunidade escolar?

- 3) Quais são as expectativas dos reclamantes, expressas nas reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP, em relação ao trabalho da escola?

A delimitação do tema da pesquisa em torno das reclamações registradas formalmente em uma ouvidoria, o plantão de supervisão de uma DRE da RME-SP, é motivada pelo entendimento de que tais fontes, compreendidas como fragmentos e sinais da realidade objetiva, podem revelar indícios sobre a organização da escola, as relações entre os membros da comunidade escolar, as expectativas das famílias em relação ao trabalho da escola, as relações de poder estabelecidas no campo educacional, entre outros aspectos da lógica de funcionamento dessa instituição.

Além disso, considera-se que a existência da possibilidade do registro formal da reclamação na DRE pode ter influência direta sobre as relações pessoais e o trabalho desenvolvido na escola. O termo reclamação, e não denúncia, foi adotado na pesquisa por se considerar que, embora este último seja o termo comumente utilizado pelos profissionais da educação e, inclusive, encontrado em muitas fontes, nem todos os registros podem ser considerados denúncias, uma vez que grande parte não apresenta acusações referentes a ato criminoso.

A pesquisa foi realizada tomando como referencial teórico as reflexões de autores da teoria crítica da sociedade, Adorno, Horkheimer, Marcuse, Neumann, Rusche e Kirchheimer, acerca da racionalidade tecnológica e da relação entre o Direito e a sociedade administrada. O trabalho está organizado em cinco capítulos:

No capítulo 1 é apresentado o referencial teórico da pesquisa a partir das seguintes discussões: 1) a racionalidade tecnológica como forma de controle social; 2) a relação entre Direito e capitalismo; 3) as formas de punição e o desenvolvimento do capitalismo 4) capitalismo e cidadania; e 5) a judicialização da política. No capítulo 2 são analisadas as particularidades da cidadania e da democracia no Brasil, decorrentes das marcas deixadas pelo processo histórico de colonização, presentes nos seguintes tópicos: 1) a formação da cidadania no Brasil; 2) a judicialização da política no Brasil; e 3) a cidadania e a democracia no Brasil. No capítulo 3 discute-se: 1) o direito à educação no Brasil; 2) a expansão da esfera jurídica sobre a educação; 3) a estrutura burocrática da escola e os limites da participação democrática; e 4) a relação entre a estrutura social e a subjetividade. No capítulo 4, são apresentados: 1) o problema de

pesquisa; 2) os objetivos; 3) as hipóteses; 4) os procedimentos de pesquisa; 5) a coleta de dados; e 6) os resultados da pesquisa. E, finalmente, no capítulo 5 são apresentadas as unidades de análise em que busca-se identificar e analisar as críticas e as expectativas dos reclamantes em relação à escola e seus profissionais.

Capítulo 1

O Direito na sociedade administrada

1.1 A racionalidade tecnológica como forma de controle social

A questão das reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em órgãos externos à instituição será analisada nesta pesquisa, com base nas contribuições teóricas de autores da teoria crítica da sociedade. Essa perspectiva teórica tem como cerne a concepção de que a tecnologia responsável pelo desenvolvimento da produção industrial capitalista se expandiu para toda a vida social, determinando a organização da sociedade e as relações entre os homens. Segundo Marcuse, “no decorrer do processo tecnológico, uma nova racionalidade e novos padrões de individualidade se disseminaram na sociedade, diferentes e até mesmo opostos àqueles que iniciaram a marcha da tecnologia” (MARCUSE, 1999b, p. 74).

Conforme o autor, no período imediatamente anterior ao predomínio das máquinas, o indivíduo era considerado capaz de, por meio do seu próprio raciocínio, encontrar formas de vida que possibilitassem o desenvolvimento total de suas faculdades e habilidades, cabendo à sociedade o dever de garantir a liberdade e as condições para a sua realização. A racionalidade individualista assegurava a possibilidade aos indivíduos, portanto, de se contraporem à sociedade e criticar os padrões estabelecidos por ela (MARCUSE, 1999b).

Com a concentração monopolista do poder econômico, no entanto, as condições sociais adequadas à racionalidade individualista presentes na sociedade liberal desapareceram e uma nova forma de racionalidade se constituiu: a racionalidade tecnológica. Ao contrário da anterior, “esta racionalidade estabelece padrões de julgamento e fomenta atitudes que predispõem os homens a aceitar e introjetar os ditames do aparato” (MARCUSE, 1999b, p. 77). A transformação da racionalidade e dos padrões de individualidade não são, segundo o autor, consequências diretas da maquinaria, mas são, elas próprias, fatores determinantes no desenvolvimento da maquinaria. Nesse sentido:

A tecnologia, como modo de produção, como a totalidade dos instrumentos, dispositivos e invenções que caracterizam a era da máquina, é assim, ao mesmo tempo, uma forma de organizar e perpetuar (ou modificar) as relações sociais, uma manifestação do pensamento e dos padrões de comportamento dominantes, um instrumento de controle e dominação (MARCUSE, 1999b, p.73).

A racionalidade tecnológica empregada nas fábricas, pautada no esforço científico de eliminar o desperdício e promover a intensificação da produção e a padronização do produto foi transferida para todas as esferas sociais, transformando a vida em algo programado. Nessa forma de organização social, a autonomia dos indivíduos tornou-se desnecessária à medida que “o aparato racional, combinando a máxima eficiência com a máxima conveniência, economizando tempo e energia, eliminando o desperdício, adaptando todos os meios a um fim, antecipando as consequências, sustentando a calculabilidade e segurança” (MARCUSE, 1999b, p. 80) parece atender todas as suas necessidades.

As transformações no caráter do trabalho e nos instrumentos de produção, em função da mecanização, alteraram, portanto, a atitude e a consciência dos trabalhadores, pois se antes estes se colocavam numa posição negativa frente à exploração, hoje são incorporados à comunidade tecnológica administrada. Assim, com desenvolvimento tecnológico e a estratificação ocupacional, ao mesmo tempo em que aumenta o isolamento do trabalhador, cresce também a sua integração à fábrica (e ao escritório) e com a ela, a apropriação da sua subjetividade (MARCUSE, 1982). Como consequência desse processo, os indivíduos foram despidos de sua individualidade, não pela coerção externa, mas pela própria racionalidade a que foram submetidos (MARCUSE, 1999b).

A imposição da racionalidade tecnológica e da ideologia a ela imanente sobre as diferentes esferas da vida social ocorre, segundo Marcuse (1982), por meio da imposição de necessidades materiais e intelectuais, da circulação de mercadorias e serviços, que trazem consigo hábitos prescritos, reações intelectuais e emoções que prendem os indivíduos aos produtos e ao todo social, contribuindo para o desenvolvimento de um pensamento unidimensional, incapaz de questionar e criticar o sistema.

Desse modo, quanto mais racional é a sociedade, mais difícil torna-se para o indivíduo administrado romper com a sua servidão e conquistar a própria liberdade, pois este não mais apenas se ajusta à sociedade, mas se identifica com ela imediatamente e sem crítica. As novas formas de controle presentes no aparato tecnológico se mostraram capazes de conter transformações sociais, ocultando por trás da fachada da racionalidade objetiva a exploração, a falta de liberdade e a irracionalidade, garantindo, assim, a sua própria reprodução.

Isso, no entanto, não significa que a tensão e a posição antagônica entre as classes, com o desenvolvimento e consolidação da sociedade industrial, tenha

desaparecido completamente e, que tampouco, não tenha havido conquistas sociais. Como exemplo de tais conquistas, é possível citar os direitos trabalhistas, alcançados pelos operários por meio de lutas, mas também, em virtude do temor à ameaça comunista por parte da burguesia, responsável pela implantação do Estado de Bem Estar Social.

Contudo, mesmo que por meio de lutas, os direitos conquistados são acompanhados de elementos progressivos e regressivos. Isso pode ser observado nos próprios direitos trabalhistas que se, por um lado, significaram um avanço do ponto de vista da garantia de condições básicas para a reprodução da força de trabalho, por outro, significaram um retrocesso, visto que a luta de classes foi institucionalizada e amenizada, criando condições para a livre reprodução do sistema.

Nesse sentido, de acordo com o referencial adotado, o Direito se constitui também como um instrumento da racionalidade e, portanto, como uma forma de controle do aparato sobre os indivíduos. Conforme Marcuse (1982), as instituições sociais, organizadas por meio da burocracia e do Direito, cooperam para a solidificação do poder do todo sobre o indivíduo, invadindo a vida privada, padronizando comportamentos e limitando a criação de outras formas alternativas de organização social.

Situado sob a lógica da racionalidade tecnológica, o problema de pesquisa referente às reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação, deve ser compreendido como um fenômeno dialético. Desse modo, é necessário reconhecer os avanços contidos na maior aproximação entre indivíduo e Estado, por meio da participação democrática sobre questões de interesse público, sem desconsiderar o papel do Direito, esfera do poder institucional responsável pela regulação das relações sociais e da burocracia, como instrumentos de controle sobre a vida privada e coletiva.

1.2 Direito e capitalismo

A existência de órgãos destinados a acolher reclamações ou denúncias contra a escola e os profissionais da educação, como as ouvidorias de educação, os Conselhos Tutelares, o Ministério Público e outros, deve-se ao reconhecimento, presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da educação como um direito social de todos (art. 6º) e dever do Estado (art. 205). O reconhecimento da educação como um direito público subjetivo assegura ao seu titular o direito de exigir do Estado a

sua defesa, garantia e efetivação, assim como de responsabilizá-lo frente à omissão no seu cumprimento (CURY, 2014).

A garantia desse direito implica ainda no estabelecimento de princípios, diretrizes, regras e recursos por parte do Estado, para a sua efetivação. No artigo 206, da Constituição, foi estabelecido que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade; entre outros, o que possibilita aos sujeitos de direito reclamar não apenas do acesso à educação, mas também da qualidade. A educação como direito público e subjetivo foi assegurada, dessa forma, apenas recentemente, embora a primeira lei geral da educação tenha sido assinada por Dom Pedro I, em 1827, como se verá adiante (CURY, 2014).

O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem, dentre eles o direito social à educação, estão na base das constituições democráticas modernas. Esses direitos, no entanto, não são naturais, mas históricos, e nasceram em circunstâncias específicas, e não todos de uma vez e nem de forma linear. O surgimento dos direitos acompanhou as transformações históricas de cada país e são frutos de lutas e dos movimentos sociais. Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estes direitos passaram a ser reconhecidos não apenas como direitos do cidadão de cada Estado, mas como direitos do cidadão do mundo (BOBBIO, 2004).

Marshall (1967), tomando como referência a história da Inglaterra, aponta que até o século XVIII não era possível distinguir os direitos civis, políticos e sociais, uma vez que estes três tipos de direitos estavam fundidos em um só. Com base no pensamento de Maitland, o autor ressalta que os direitos se confundiam porque as instituições estavam amalgamadas, sendo impossível demarcar rigorosamente as várias funções do Estado; assim, uma mesma instituição poderia atuar como assembleia legislativa, conselho governamental e tribunal de justiça. Os direitos sociais do indivíduo também estavam fundidos, eram originários do status, a marca distintiva de classe, e determinavam a que espécie de justiça se teria acesso e como poderia participar das decisões referentes à administração dos negócios da comunidade.

Os primeiros direitos reconhecidos, segundo Marshall (1967), foram os civis, no século XVIII, composto dos necessários à liberdade individual, como a de ir e vir, de pensamento, de imprensa, religiosa, à propriedade e à justiça. Estes foram seguidos dos direitos políticos, responsáveis por garantir aos indivíduos o direito de votar e de

participar no exercício do poder, e, posteriormente, pelos sociais, compreendidos como todos aqueles que visam garantir o bem-estar econômico e a segurança, além do direito de participar da vida social, com o acesso ao trabalho e à educação.

Os direitos que a todos devem ser conferidos têm como marco fundamental a Revolução Francesa, momento histórico em que foi proclamada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. O documento está baseado no pensamento de filósofos iluministas, principalmente de Montesquieu e Rousseau. Composta por 17 artigos, a Declaração define que: os homens nascem e são livres e iguais em direitos (...) (art. 1º); ninguém pode ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela lei de acordo com as formas por esta prescritas (art. 7º); ninguém pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas, desde que sua manifestação não perturbe a ordem pública estabelecida pela lei (art. 10º), a livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem (...) (art. 11º), como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado (...) (art. 17º)..

Constam ainda no documento princípios que orientam a organização do Estado, a relação deste com os cidadãos e a relação destes últimos entre si. Com relação ao primeiro, identificam-se as noções de que toda a soberania reside, essencialmente na nação (art. 3º) e de que a lei é a expressão da vontade geral (art. 6º); no tocante ao segundo, observa-se o preceito de que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração (art. 15º); e quanto ao terceiro, verifica-se a proposição de que a liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo (...) (art. 4º). Sendo assim, o contrato social formalizado no documento determina a existência de leis gerais, que deverão orientar as ações do Estado e das pessoas. Tais leis retiram do soberano o poder de tomar decisões por conta própria e com base em distinções sociais, e o submete a soberania da nação e à vontade geral.

Segundo Neumann (1969), tomando como referência a Filosofia do Direito de Rousseau, o estabelecimento de leis gerais, presentes na Declaração, e a separação de poderes têm uma função de caráter ético, visto que a generalidade das leis e a independência dos juízes garantem um mínimo de liberdade pessoal e política. No entanto, embora o direito geral estabeleça a igualdade pessoal e o controle do Estado por meio de leis, no que diz respeito à interferência deste na liberdade e na propriedade individual, o autor aponta que o governo, pela lei, não favoreceu apenas os indivíduos,

mas se constituiu como uma pré-condição necessária para a competição capitalista. Sobre essa questão o autor afirma:

A necessidade de calculabilidade e da confiança no sistema legal e na administração foi um dos motivos para a restrição do poder dos príncipes patrimoniais e do feudalismo, levando afinal ao estabelecimento do Parlamento com cuja ajuda a burguesia controlava a administração do orçamento, ao mesmo tempo que participava da modificação do sistema legal. A livre concorrência precisa da generalidade da lei e do direito por ser ela a mais alta forma de racionalidade (NEUMANN, 1969, p. 49).

Nesse sentido, conforme o autor, a exigência de que o Estado governe somente por meio de leis gerais é uma determinação que atende também aos interesses da burguesia em ascensão, tanto os econômicos quanto os políticos. Do ponto de vista econômico, a utilização das leis gerais na regulação das instituições, associações de todo tipo, caracterizada pela dominação ou pela cooperação, como as fábricas, as empresas comerciais, a instituição do casamento, entre outras, contribuiu para estabelecer regras gerais para os contratos e para a defesa e garantia da propriedade privada.

Dentre as instituições, a propriedade privada dos meios de produção compreende a mais importante da sociedade moderna. Na época do capitalismo competitivo, ela destina-se a ser durável e tem como função a manutenção e continuidade da vida social, oferecendo ao homem um lugar na estrutura de dominação. “Essa propriedade, como tal, é um direito subjetivo e absoluto que empresta ao proprietário defesas legais contra qualquer um que venha interferir na sua posse ou gozo” (NEUMANN, 1969, p. 41). Dessa forma, o dono do capital deve ser livre para abrir ou fechar uma empresa comercial e deve ter o direito de concluir toda espécie de contrato, pois depende do reconhecimento destes direitos específicos para funcionar. O contrato é, portanto, a forma legal pela qual o proprietário exerce as suas franquias, além de ser um instrumento responsável pelo rompimento do isolamento dos proprietários, se constituindo como um meio de comunicação entre eles. Por isso, o contrato é tão importante quanto a propriedade em si.

Do ponto de vista político, Neumann (1969) afirma que a supremacia da lei significou ainda a possibilidade de controle da burguesia sobre as mudanças sociais por meio da participação no Parlamento e, consequentemente, na elaboração de leis. A teoria legal do liberalismo assegurou o controle sobre as leis ao se configurar como um sistema legal hermético, isto é, fora do processo de legislação do Parlamento, as leis não poderiam ser criadas nem pela sociedade, nem pelos juízes ou pelos funcionários administrativos, cabendo apenas ao juiz aplicá-la.

Nesse sentido, a separação dos poderes contribuiu para fixar os limites entre as várias atividades do Estado, determinando a subordinação absoluta do juiz ao direito, impedindo qualquer possibilidade de interpretação e garantindo a racionalidade do direito e a sua aplicação. Como o Parlamento funcionava como o principal instrumento de mudança social, dado que esta só poderia ser levado a cabo pela legislação, a burguesia tratou de ocupar esse espaço, a fim de garantir que as interferências na liberdade e na propriedade atendessem aos seus próprios interesses. Assim, a doutrina do governo de leis cumpre também a função ideológica de disfarçar os verdadeiros detentores do poder no Estado. A generalidade da lei, segundo Neumann (1969), possui, portanto, três funções: obscurecer o domínio da burguesia, tornar o sistema econômico calculável e garantir um mínimo de liberdade e igualdade. Acerca das funções das leis gerais, o autor destaca ainda que:

A pessoa legal é a máscara econômica da afinidade com a propriedade. Como tal, ela cobre a verdadeira face e obscurece o fato de que a propriedade particular não é apenas um direito subjetivo, mas é ao mesmo tempo a base da afinidade “senhor-escravo”. Sendo o contrato a garantia auxiliar da propriedade particular ele é um instrumento entre pessoas livres e iguais, mas essa liberdade e igualdade só existe na esfera legal. A igualdade legal das partes contratuais esconde sua desigualdade econômica (NEUMANN, 1969, p. 72).

A utilização do direito pelo Estado como instrumento de regulação da economia favoreceu os proprietários privados dos meios de produção, não apenas em períodos de livre concorrência, mas também no desenvolvimento do capital monopolista, embora a teoria legal do liberalismo tenha concluído unanimemente que a liberdade de contrato deveria significar apenas a liberdade de firmá-los sem qualquer impedimento como expressão da rejeição do caráter intervencionista do Estado (NEUMANN, 1969).

Como o direito geral se pauta no regulamento do comportamento de um grande número de competidores com forças aproximadamente iguais, os instrumentos jurídicos utilizados não poderiam ser os mesmos frente à atuação dos grandes monopólios, visto que estes invertem o princípio do livre mercado. A alteração na lógica de funcionamento do sistema legal para as necessidades do capital monopolista pode ser observada na experiência alemã, a partir de 1918. Até esse período, diferente da burguesia inglesa, que atuava diretamente na elaboração de leis no Parlamento, a burguesia alemã encontrou nas leis da monarquia constitucional, já sistematizadas, a possibilidade de interpretá-la a seu favor, garantindo um mínimo de liberdade econômica no interior de um Estado mais ou menos absoluto.

A partir desse período, influenciado pela doutrina da escola do “direito livre”, caracterizada “pela destruição da calculabilidade do Direito, pela restrição do sistema de contratos, pela vitória da ideia de comando sobre a do contrato, e finalmente pelo prevalecimento dos ‘princípios gerais’ sobre as verdadeiras normas gerais” (NEUMANN, 1969, p. 65), a Alemanha passará por transformações em todo o seu sistema legal. Em função da dependência a uma ordem de valores extraleais, que passa a vigorar e que nega a racionalidade formal, o juiz passará a ter um grande poder discricionário, eliminando a linha divisória entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, de modo que as decisões políticas passam ser tomadas em tribunais civis ordinários. Sobre as necessidades que levam a adoção dos princípios gerais no sistema legal alemão, o autor aponta:

Para começar podemos dizer que os “princípios gerais” são sempre invocados quando o Estado se defronta com poderosos grupos privados. Sempre que partes que não têm os mesmos direitos se envolvem em qualquer intercâmbio e que uma parte mais poderosa força outra menos poderosa ou o Estado, o direito racional cessa e todos recorrem aos “princípios gerais”. A decisão do juiz toma então a forma de uma ordem política ou administrativa pela qual se ajustam interesses antagônicos, sendo que tal ordem toma a forma de uma decisão de tribunal (NEUMANN, 1969, p. 66).

Conforme apontado pelo autor, as mudanças no sistema legal na Alemanha são decorrentes de mudanças estruturais no sistema econômico e visavam favorecer o capital monopolista. No entanto, vale destacar que até 1931 os princípios gerais serviram também para promover acordos entre empresários e trabalhadores, com base no princípio da paridade, podendo ser utilizado para beneficiar também os trabalhadores. A partir desta data, tal princípio é abandonado pelo Estado autoritário, que decretará inúmeras leis não gerais com caráter de privilégio. Para garantir que o direito se tornasse um instrumento técnico na execução de objetivos políticos, o nacional-socialismo retirou ainda a autonomia do juiz.

O abandono do direito racional, baseado na razão e independente da vontade do soberano, no Estado autoritário se deve ao fato de que “a norma irracional é bastante calculável para o monopolista, uma vez que sua posição é tão forte que ele consegue movimentar-se sem a forma racional do direito” (NEUMANN, 1969, p. 69). Assim, o poder e a força do monopólio são suficientes para substituírem a ação judiciária do Estado, impondo aos consumidores tudo o que for favorável ao próprio Estado e aos detentores do poder econômico. Os contratos dos monopolizadores impõem aos consumidores riscos inimagináveis e pesadas obrigações sem precisar recorrer aos

tribunais, isso porque no nacional-socialismo foram abolidas todas as restrições que a democracia parlamentar, mesmo funcionando mal, havia imposto contra a ilimitada execução das exigências dos monopólios (NEUMANN, 1969).

Durante o período liberal, entre o final do século XVIII e meados do século XIX, acreditou-se que a vida política, social e econômica poderia basear-se em afinidades racionais, no entanto, segundo Neumann (1969), esse ideal era utópico, uma vez que estas não se constituem apenas em um sistema de afinidades racionais e calculáveis, mas se baseiam também em relações de poder irracionais. Sendo assim, embora o poder possa ser restringido às vezes, não é possível dissolvê-lo. Logo, o poder, como elemento irracional, está muitas vezes em conflito com o direito, elemento baseado na racionalidade. Ademais, o autor salienta ainda que a completa generalidade da lei se torna impossível em uma sociedade que não pode prescindir da força.

1.3 As formas de punição e o desenvolvimento do capitalismo

Com base nas discussões apresentadas por Neumann (1969), constata-se, portanto, que o poder econômico se impõe de maneira determinante sobre o poder político e, conseqüentemente, sobre toda a vida social. Nesse processo, o direito passa a ser utilizado como um instrumento da racionalidade, responsável por regular as relações sociais em favor do capital. A necessidade, por parte da burguesia, de maior racionalidade (ainda que esta contenha em si o irracional), de estabilidade administrativa e social, capaz de garantir as condições apropriadas para o desenvolvimento do capitalismo, gerou impacto, inclusive, sobre a legislação penal.

Acerca dessa questão, Rusche e Kirchheimer (2004) apontam que há uma relação direta entre a punição imposta àqueles que infringem as leis e a cultura que a produz. Para os autores, o sistema penal de uma sociedade não pode ser considerado um fenômeno isolado, sujeito apenas às suas próprias leis; ele é parte do sistema social e, como tal, expressa suas aspirações e defeitos. Dessa forma, o código penal de uma sociedade, mesmo nas democráticas em que tal fenômeno não é muito fácil de identificar, reflete os valores de grupos sociais dominantes presentes no Estado com poder para criar as leis. Sendo assim, cada punição estabelecida tem como objetivo proteger os valores que tais grupos consideram importante para a sociedade. Nesse sentido, assim como os tipos de crimes existentes na sociedade numa dada época, as formas específicas de punição adotadas correspondem a certo estágio de desenvolvimento econômico.

Com base em documentos históricos, os autores concluem que a escolha por determinados tipos de penas em cada momento histórico está relacionada ao sistema de produção específico de cada período. Isso ocorre porque, embora a aplicação da pena tenha por finalidade afastar as pessoas do crime, inibindo potenciais criminosos, a punição não é diretamente a consequência de um delito, nem o seu reverso, mas um fenômeno independente, seja da concepção de justiça, seja dos fins sociais.

A tese apresentada por Rusche e Kirchheimer (2004) é a de que a política penal adotada em uma sociedade não tem qualquer influência sobre a taxa de criminalidade, mas está intimamente relacionada ao desenvolvimento econômico da época. Considerando esse pressuposto, os autores analisam as consequências das transformações econômicas, principalmente na passagem do feudalismo para o capitalismo mercantil e, posteriormente, industrial, na adoção de certos métodos punitivos.

Tomando por referência os códigos penais da Idade Média, Rusche e Kirchheimer (2004) apontam que nesta forma de organização social, caracterizada pela ausência de um poder central forte, as relações tradicionais entre servos e senhores feudais correspondiam às relações legais e eram responsáveis por prevenir as tensões sociais e promover a coesão social. Frente às situações de discórdia, as reuniões solenes de homens livres poderiam proceder ao julgamento e evitar derramamento de sangue. Nesse sistema de dependência social, o principal objetivo do direito criminal era preservar a hierarquia entre os membros da sociedade.

Em casos de crimes mais graves, recorria-se a métodos antigos como os da pena capital e corporal, uma vez que a pena pecuniária para todas as classes sociais era impossível em termos econômicos. A escolha de tais penas decorria do fato de que nesse período histórico não havia a necessidade do uso da força de trabalho do condenado, e os métodos empregados eram influenciados principalmente por interesses fiscais, assim, recorria-se à imposição de fianças. A partir de 1200, essa prática, cuja fixação do valor respeitava a diferenciação de classes, começou a ser substituída por castigos físicos exatamente nos casos em que o criminoso não tinha condições de arcar com o pagamento. Nesse período, cresce ainda o disciplinamento e o confisco, e a fiança se converteu em uma frutífera fonte de receitas. Além disso, vale destacar que a violação do direito de propriedade não era considerada algo muito relevante nessa época.

No período de transição para o capitalismo, entre os séculos XIV e XV, foram criadas leis penais mais duras de proteção e garantia da propriedade privada, dirigidas contra as classes subalternas, por conta do crescimento do crime entre os setores do proletariado empobrecido. Nesse período, a burguesia emergente passou a demandar pelo aumento da eficiência na administração do direito e pela centralização da gerência do governo em suas mãos. Afora a cobrança por mais repressão e o repúdio ao perdão, praticado pelos príncipes, a burguesia passou também a defender a intolerância contra os acordos envolvendo furtos cometidos por pessoas de baixo status social, embora privilegiasse os acordos entre membros das classes dominantes.

A criação de leis específicas para combater os delitos conduziu a severidade no regulamento contra a vadiagem e a mendicância, evidenciando ainda mais a diferenciação de classes na aplicação da punição. Quanto mais empobrecida a massa, mais duros eram os castigos destinados a impedir a criminalidade. Gradualmente, aumentava-se o número de punições e, embora a punição corporal e as fianças tivessem sido mantidas, a pena de morte e a mutilação, utilizadas até o século XV apenas em casos extremos, tornaram-se mais comum.

A mutilação, como a perda de braço, língua, olhos, a castração etc., serviam ainda para identificar os criminosos em meio à população. A pena de morte ganhou novos métodos para torná-la ainda mais dolorosa. Dentre a variedade de torturas aplicadas, constavam as execuções por facas, machados, espadas, cabeças cortadas por toras ou arados, pessoas queimadas vivas ou deixadas a morrer de fome em porões, espinhos cravados pelo corpo, estrangulamentos, asfixias, uso de pinças incandescentes, entre outras.

As penas de morte eram executadas publicamente, tornando-se um espetáculo, pois acreditava-se que a punição pública produziria um efeito dissuasivo sobre a população. Na Inglaterra, durante o reinado de Henrique VIII, entre 1509 e 1547, por exemplo, 72 mil pessoas foram enforcadas. A adoção da pena de morte como principal forma de punição para as classes subalternas na Baixa Idade Média, deve-se a abundância de mão de obra disponível para o mercado; e a desvalorização do preço da força de trabalho refletia também no valor da vida humana. Todavia, no final do século XVI, em decorrência do mercantilismo, houve um crescimento significativo das cidades, gerando uma demanda maior pela produção de bens de consumo. Tal crescimento, no entanto, não foi acompanhado pelo crescimento demográfico, em decorrência da existência de guerras religiosas, na Inglaterra e na França, e da Guerra

dos Trinta anos, na Alemanha. Isso redundou, por um curto período, em pouca oferta de braços para a manufatura e provocou melhores condições de vida para os trabalhadores por causa da necessidade de mão de obra e do consequente aumento dos salários.

Nesse período, os métodos de punição sofreram mudanças graduais devido à percepção por parte da burguesia, de que era possível suprir a sua demanda por mão de obra explorando o trabalho de prisioneiros. Dessa forma, a escravidão nas galés, a deportação e a servidão por meio do trabalho forçado tenderam a substituir as fianças e as penas capital e corporal. Conforme apontam os autores, “essas mudanças não resultaram de considerações humanitárias, mas de um certo desenvolvimento econômico que revelava o valor potencial de uma massa de material humano completamente a disposição das autoridades” (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004, p. 43).

A necessidade da expansão da manufatura e do comércio levou os capitalistas a apelar ao Estado, no século XVI, para garantir a redução dos salários e a produtividade do capital. O Estado atendeu ao apelo e várias medidas foram tomadas. Na França, por exemplo, houve a proibição da emigração; na Alemanha ocorreu a determinação de baixos salários e a proibição da mendicância; na Inglaterra, em 1547, determinou-se ainda, que todo mendigo que se recusasse a trabalhar ou que fugisse, seria entregue aos senhores como escravos por dois anos e em situação de reincidência pelo resto da vida.

No final do século XVII foi criada, em Londres, a primeira instituição destinada a limpar as cidades de vagabundos e mendigos e a tornar a força de trabalho dos indesejáveis em algo socialmente útil: as casas de correção. Essa forma de punição se espalhou pela Europa e perdurou até finais do século XVIII. As casas de correção recebiam mendigos, vagabundos, prostitutas, ladrões, órfãos, velhos e loucos, combinando num só espaço a assistência aos pobres, as oficinas de manufatura e a instituição penal. O trabalho forçado nas manufaturas tinha como objetivo impor hábitos de trabalho e garantir que, em liberdade, essas pessoas se dirigissem ao mercado de trabalho voluntariamente. A instituição poderia ser administrada pelas autoridades estatais ou entregues a um empregador privado. “Na época não havia quaisquer critérios definidos para fixar a duração da pena, pois não havia uma concepção adequada do relacionamento necessário entre punição e crime” (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004, p. 109).

Com o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, a situação se modificou em favor da burguesia, pois, a partir de então, não era mais necessário a adoção de medidas coercitivas para garantir a mão de obra, pois o desemprego cumpria esse papel. A fábrica substituiu as casas de correção. Além disso, “as mudanças nas condições sociais transformou em direito o que fora ensinado às massas como sendo sua obrigação e, desde então, a questão nunca mais saiu dos programas políticos da classe trabalhadora” (RUSCHE e KIRCHHEIMER, 2004, p. 135). Como consequência do desemprego, o crescimento das massas empobrecidas provocou o aumento das taxas de criminalidade no final do século XVIII e início do XIX, principalmente de delitos contra a propriedade privada, demandando novamente por parte da burguesia o endurecimento das penas.

Conforme discutido por Rusche e Kirchheimer (2004), tanto o surgimento dos direitos individuais quanto os tipos de penalidades adotadas em diferentes períodos na Europa são, portanto, fenômenos históricos relacionados às transformações sociais e políticas, mas, principalmente, econômicas, que contribuíram para garantir as condições necessárias ao desenvolvimento do capitalismo. Contudo, é imprescindível reconhecer que os direitos individuais também se constituíram como instrumentos de luta da classe trabalhadora contra a exploração irrestrita da força de trabalho para a reprodução do capital, como já apontado no tocante a conquista dos direitos trabalhistas.

A discussão acerca do papel dos direitos individuais, principalmente, dos políticos e sociais, no combate à desigualdade social, resultante do modo de produção capitalista, é realizada por Marshall (1967). O autor, tomando como referência a experiência da Inglaterra, analisa o processo de desenvolvimento da cidadania, assentada nos direitos individuais que se consolidaram desde meados do século XIX até o século XX.

1.4 Capitalismo e cidadania

Segundo Marshall (1969), a cidadania é composta de três elementos entrelaçados, os direitos civis, os políticos e os sociais, cujo período de formação de cada um, tratados com uma elasticidade razoável, corresponde, respectivamente, aos séculos XVIII, XIX e XX. O autor define a cidadania da seguinte forma:

A cidadania é um *status* concebido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento

criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual a aspiração pode ser dirigida (MARSHALL, 1967, p. 76).

O desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, de acordo com o autor, coincidiu com o desenvolvimento do capitalismo. No entanto, embora a cidadania, mesmo em suas formas iniciais, tenha por princípio a igualdade, e o capitalismo tenha como característica a produção da desigualdade, os primeiros direitos individuais reconhecidos, os civis, não estavam em tensão direta com o capital, mas, ao contrário, se mostraram indispensáveis ao liberalismo. A compatibilidade inicial entre eles se deve ao fato de que “o contrato moderno é essencialmente um acordo entre homens que são livres e iguais em status, embora não necessariamente em poder” (MARSHALL, 1967, p. 79).

Assim, o direito à propriedade não significava a garantia de possuir uma propriedade, mas sim o direito de adquiri-la, caso possível, e de protegê-la. Da mesma forma, o direito à liberdade de expressão não possuía muita relevância para aqueles que, por falta de educação, não tinham nada a dizer que valesse a pena ou nenhum meio para se fazer ouvir. Nesse sentido, os direitos civis, por serem individuais, não representavam uma ameaça ao capital. Apenas no final do século XIX, surgirá um interesse crescente pela igualdade como um princípio de justiça social e a percepção de que o direito apenas formal, como capacidade, não era suficiente.

Seguido dos direitos civis, surgiram os direitos políticos, responsáveis por garantir o voto, ainda que restrito a menos de um quinto da população adulta masculina. Contudo, embora estes direitos não estivessem incluídos no status de cidadania, mas eram tratados como produtos secundários dos direitos civis, continham em si uma ameaça potencial ao sistema capitalista. Juntamente com os direitos políticos, nasceu também, na Inglaterra, uma consciência nacional e o sentido de participação. No entanto, estes não exerceram influência na estrutura de classe e na desigualdade social pelo fato de que, até o final do século XIX, a massa da classe operária não exercia um poder político efetivo.

A oposição entre cidadania e capital se manifestará de forma contundente, segundo Marshall (1967), com o desenvolvimento dos direitos sociais no século XX. Até esse período, o progresso social foi buscado por meio do fortalecimento dos direitos civis, mediante o contrato de livre mercado, e não pelos direitos sociais, como a adoção de um salário mínimo e da previdência social. Considerava-se, dessa forma, que as medidas protetivas afrontavam o direito civil, por isso, a assistência era oferecida

apenas para aqueles que, por causa da idade ou de doença eram incapazes de continuar subsistindo. As reivindicações dos pobres não eram consideradas legítimas e eram atendidas apenas caso estes abrissem mão de seus direitos civis, como a liberdade pessoal, se submetendo às casas de trabalho. Havia um estigma com relação à assistência aos pobres: somente mulheres e crianças poderiam ser protegidas, visto que não eram consideradas cidadãs.

O entrelaçamento entre os direitos, principalmente entre os políticos e sociais, decorre da implicação que um teve sobre o outro. Os direitos civis, por exemplo, “se tornaram, para os trabalhadores, um instrumento para elevar seu *status*, isto é, para firmar a reivindicação segundo a qual eles, como cidadãos, estavam habilitados a certos direitos sociais” (MARSHALL, 1967, p. 86). Nesse sentido, a conquista de direitos sociais resulta, no caso da Inglaterra, na existência prévia dos direitos civis e políticos. Os direitos sociais estão em posição antagônica ao capital, pois têm por objetivo reduzir as diferenças de classe, enquanto o capital considera a desigualdade social necessária em decorrência natural e lógica do desenvolvimento, visto que oferece incentivo ao esforço e determina a distribuição do poder, conforme o mérito de cada um.

As bases para os direitos sociais foram lançadas, portanto, ainda no século XIX, embora estes só tenham sido reconhecidos como parte integrante do status de cidadania no século XX. De acordo com Marshall (1967), o direito à educação se constitui como o primeiro passo decisivo em prol do estabelecimento dos direitos sociais. Sobre essa questão o autor afirma:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à 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. E nesse ponto não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil (MARSHALL, 1967, p. 73).

Com base nessa concepção, a educação primária tornou-se, na Inglaterra, no final do século XIX, não apenas gratuita, mas também obrigatória. A obrigatoriedade está relacionada à ideia de que a educação é um direito individual combinado a um dever público, uma vez que, tanto a democracia necessitava de eleitores educados,

quanto o capital necessitava de trabalhadores qualificados. Segundo o autor, refere-se, portanto, a um dever de autoaperfeiçoamento e de autocivilização, um dever social e não apenas um direito individual. Durante a primeira metade do século XX, no entanto, o investimento no ensino secundário e superior ficava a critério do Estado, sendo sua responsabilidade garantir apenas a oferta universal de vagas na educação primária. Na Inglaterra, apenas a partir de 1944 foi garantida na lei, a noção de que o número de vagas oferecidas no ensino secundário deveria ser suficiente para atender a todos os estudantes.

O autor afirma ainda que “os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam uma invasão do contrato pelo *status*, na subordinação do preço de mercado à justiça social, na subordinação da barganha livre por uma declaração de direitos” (MARSHALL, 1967, p. 103). Contudo, esses princípios serão estranhos à prática do mercado. Nesse sentido, observa-se que, apesar dos avanços no que tange à garantia de direitos sociais e à luta para que estes promovam a redução da desigualdade social, o poder econômico exerce forte influência sobre o poder político, de modo a tornar, muitas vezes, apenas formal a garantia de tais direitos.

A tensão entre poder político e poder econômico não diminui, no entanto, a importância do Poder Judiciário como instrumento da regulação das relações sociais, tanto a favor do capital, quanto em defesa dos interesses individuais e coletivos, mas ao contrário, este tem ganhado força a partir da segunda metade do século XX, com a sua expansão sobre o campo da política, fenômeno denominado como judicialização da política.

1.5 A judicialização da política

Segundo Hirschl (2006), a expansão da intervenção do Poder Judiciário sobre ao campo da política, expresso na crescente regulação da vida econômica, social e moral, é uma realidade atualmente presente em grande parte dos países. A transferência de poder de instituições representativas para os tribunais se intensifica a partir das últimas décadas do século XX, período em que diversos regimes pós-totalitários do Leste Europeu, América e Ásia passam a compartilhar do conceito de supremacia constitucional, pilar central da ordem política norte-americana.

Esse fenômeno foi denominado como judicialização da política por Tate e Vallinder, em trabalhos apresentados em 1992, na Conferência de Forlí, compilados no livro intitulado *The Global Expansion of Judicial Power*, publicado em 1995. O

conceito tem sido utilizado como referência para os pesquisadores do tema. Tomando como base a discussão realizada por Vallinder, Tate apresenta a seguinte definição de judicialização da política:

Para maior clareza e consistência, eu sigo o levantamento conceitual da judicialização da política de Vallinder, o qual sugere dois significados fundamentais para o termo (cap. 2 deste volume): 1. O processo pelo qual os tribunais e juízes vêm a fazer ou cada vez mais a dominar a construção de políticas públicas que haviam sido feito anteriormente (ou acredita-se, devem ser feitas) por outras agências governamentais, especialmente os legislativos e executivos, e 2. O processo pelo qual negociações extrajudiciais e fóruns de decisão passam a ser dominado por regras e procedimentos quase judiciais (legalistas) (TATE apud RODRIGUES, 2015, p. 3).

A atuação dos tribunais na arena política, de acordo com Santos et al. (1996), não é um fato novo na história. Ao longo do século XX ocorreram muitos casos polêmicos, como a intervenção do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, para anular a legislação do New Deal de Roosevelt, no início da década de 1930, e a tentativa de impedimento do processo de nacionalização da economia pelo Supremo Tribunal do Chile, no governo de Salvador Allende, no princípio da década de 1970. O fato novo, presente no atual protagonismo dos tribunais é que “esse intervencionismo, ao contrário dos anteriores, ocorre mais no domínio criminal do que nos domínios civil, laboral ou administrativo e assume como seu traço mais distintivo a criminalização da responsabilidade política, ou melhor, da irresponsabilidade política” (SANTOS et al., 1996, p. 1). Já uma característica fundamental partilhada pelo anterior e atual protagonismo do Judiciário é o confronto deste com a classe política, sobretudo, com o Poder Executivo. Nesse sentido, o Poder Judiciário também se afirma como poder político, quando em oposição a outras fontes de poder político (SANTOS et al., 1996).

Os tribunais, ainda segundo Santos et al. (1996), são um dos pilares fundadores do Estado constitucional moderno e tão soberanos quanto os Poderes Legislativo e Executivo. As alterações da função judicial nas sociedades modernas ocorreram nos últimos 150 ou 200 anos e são identificadas em três momentos históricos distintos: a fase do Estado liberal, que cobre todo o século XIX até a Primeira Guerra Mundial, a época do Estado-providência, que começa a se configurar no final do século XIX e se consolida após a Segunda Guerra Mundial e o período de crise do Estado-providência, a partir do final da década de 1970. O autor destaca que essa periodização se verifica, sobretudo, nos países centrais do sistema capitalista, sendo necessário outros parâmetros para avaliar a evolução do Judiciário em países periféricos ou semiperiféricos.

O período do Estado liberal é marcado pela consolidação do modelo judicial moderno em que os tribunais atuam de forma reativa, ou seja, somente quando solicitado pelas partes ou pelo Estado, devendo garantir a vigência de um quadro jurídico-político pré-constituído e o monopólio estatal da violência. Os litígios são analisados individualmente, não havendo validade geral para as demais decisões judiciais. Dentre os três poderes, o Legislativo assume predominância sobre os outros, enquanto o Judiciário é neutralizado, cabendo a ele estar total e exclusivamente submetido às leis. Sua independência diz respeito apenas à direção do processo decisório, uma vez que é mantida a sua dependência administrativa e financeira em relação aos demais poderes.

Diante dos conflitos sociais, decorrentes do desenvolvimento do sistema capitalista após a Revolução Industrial, que teve como consequência o aumento das desigualdades sociais, o maciço deslocamento de pessoas e a emergência da chamada questão social (criminalidade, prostituição, insalubridade, habitações degradadas etc.), os tribunais foram colocados à margem dos grandes debates políticos sobre os modelos de justiça distributivas, sendo limitados a legitimar a política de outros poderes e a garantir que a produção legislativa chegasse aos cidadãos sem distorções (SANTOS et al., 1996).

O Estado-providência, iniciado após a Segunda Guerra Mundial, com a consagração constitucional de direitos sociais e econômicos, caracterizou-se pelo forte componente promocional de bem-estar, ao lado da tradicional componente repressiva. Nesse período, a proliferação de direitos tais como de trabalho e salário justo, segurança no emprego, saúde, educação, habitação, entre outros, decorrente da luta de atores coletivos, significou a “juridificação”¹⁰ da justiça distributiva, em que o Poder Judiciário passa a dividir as responsabilidades com os demais poderes, tendo em vista a garantia da justiça social. Essa nova configuração do papel do Poder Judiciário na sociedade retirou sua independência e a neutralidade política, colocando-o em uma posição de tensão frente aos demais poderes. Dessa forma, “no momento em que a justiça social, sob a forma de direitos, se confrontou no terreno judiciário, com a igualdade formal, a legitimação processual-formal em que os tribunais se tinham apoiado no primeiro período entrou em crise” (SANTOS et al., 1996, p. 12).

¹⁰O fenômeno referente ao excessivo controle do Poder Judiciário sobre todas as instâncias da vida privada é representado neste texto por meios das terminologias “juridificação” ou “judicialização”, em conformidade com as expressões adotadas pelos respectivos autores.

A nova demanda de atuação do Poder Judiciário, em campos de litigação laboral, civil, administrativo e da segurança social, teve como consequência um aumento exponencial das disputas. Diante desse cenário, o Judiciário teve que optar por manter a sua neutralidade e a convivência pacífica com os demais poderes, correndo o risco de se tornar socialmente irrelevante, ou assumir a sua responsabilidade política na atuação promocional do Estado, correndo o risco de entrar em competição com os outros poderes. De acordo com Santos et al. (1996), a politização do Poder Judiciário e a sua maior atuação na garantia da justiça social tendeu a ocorrer em países onde a organização dos movimentos sociais pela garantia de direitos era mais forte.

A partir do final da década de 1970, o Estado-providência entra em crise em decorrência de vários fatores, dentre eles, as alterações nos sistemas produtivos e na regulação do trabalho, em razão das sucessivas revoluções tecnológicas, da difusão do modelo neoliberal em defesa de desregulamentação econômica e da globalização da economia. Como consequência observou-se a incapacidade do Estado em atender as despesas sempre crescentes, agravadas pela diminuição da contribuição, resultante do crescimento do desemprego e das desigualdades sociais, e pela criação de enormes burocracias. Além disso, a prática de clientelização¹¹ e normalização dos cidadãos contribuíram para submeter os indivíduos ao controle das agências burocráticas (SANTOS et al., 1996).

A globalização da economia, segundo Santos et al. (1966), provocou a emergência de um novo direito transnacional, elaborado a partir de contratos internacionais, a chamada nova *lex mercatória*. A coexistência dos direitos transnacional e nacional, muitas vezes em posições opostas, gerou um novo pluralismo jurídico que, simultaneamente, tornou-se causa e consequência da erosão da soberania do Estado nacional e com ela, do Poder Judiciário, na garantia e controle da legalidade. No entanto, nesse período surgem também novas áreas de litigação voltadas para a proteção ambiental e do consumidor.

A crise do Estado-providência veio acompanhada ainda pela crise da representação política, do sistema partidário e da participação política. Tal situação está relacionada ao aumento da corrupção. Sobre as suas causas, os autores afirmam:

Especificamente, os direitos sociais, tais como o direito ao trabalho e ao subsídio de desemprego, à educação, à saúde, à habitação e à segurança social, envolveram a criação de gigantescos serviços públicos, uma legião de

¹¹O termo clientelização, utilizado por Santos et al. (1996), refere-se à transformação da noção de cidadão para consumidor.

funcionários e uma infinidade de concursos públicos e de contratações, empreitadas e fornecimentos envolvendo avultadíssimas quantias de dinheiro. Tais concursos e contratações criaram as condições para a promiscuidade entre o poder econômico e o poder político. O afrouxamento das referências éticas no exercício do poder político, combinado com as deficiências do controle do poder por parte dos cidadãos, permitiu que essa promiscuidade redundasse num aumento dramático da corrupção (SANTOS et al., 1996, p. 21).

Nesse sentido, se no período do Estado-providência a explosão da litigiosidade ocorreu, sobretudo, no domínio civil, atualmente a visibilidade social e política dos tribunais desloca-se para o domínio penal. Essa tendência faz com que o Poder Judiciário, no combate à corrupção, não se limite a confrontar a agenda política dos outros poderes do Estado, mas os próprios agentes políticos (SANTOS et al., 1996). Dessa forma, o Poder Judiciário passa a ser cada vez mais politizado e a política cada vez mais judicializada.

Santos et al. (1996) reafirmam que as trajetórias históricas dos tribunais em países periféricos e semiperiféricos diferem daquelas ocorridas nos países centrais. Isso ocorre visto que, durante o Estado liberal, muitos desses países eram colônias, além do fato de o Estado-providência ter sido um fenômeno político exclusivo dos países centrais. Nos países periféricos ou semiperiféricos, os direitos civis e políticos, da chamada primeira geração dos direitos humanos, têm uma vigência precária em função da instabilidade política, fruto de longos períodos ditatoriais, em que os direitos sociais e econômicos, da segunda geração, ou não existem ou são pouco aplicados.

Embora muitos desses países na América, na África e no Leste Europeu, tenham passado por processos de transição democrática, apenas nas últimas três décadas do século XX, período em que o Estado-providência já entrava em crise, tiveram que consagrar constitucionalmente, ao mesmo tempo, os direitos já instituídos nos países centrais há mais de um século. Nesse cenário de transição, em que a Constituição e a efetivação dos direitos se mostram distantes em alguns países como o Brasil, ao longo da década de 1980, os tribunais adotaram uma postura mais ativa e agressiva na defesa dos direitos (SANTOS et al., 1996).

Sobre essa questão, Hirschl (2006) afirma que a judicialização da política está igualmente evidente em democracias constitucionais mais jovens, que só estabeleceram um mecanismo de controle de constitucionalidade nas últimas décadas. Além disso, salienta que a crescente importância política dos tribunais não tem apenas se tornado

mais abrangente, mas também tem expandido o seu escopo para além da elaboração de políticas públicas por juízes. Sobre essa questão aponta o autor:

Uma das principais manifestações dessa tendência tem sido a judicialização da política – o recurso cada vez maior a tribunais e a meios judiciais para o enfrentamento de importantes dilemas morais, questões de política pública e controvérsias políticas. Com recém-adquiridos mecanismos de controle de constitucionalidade, tribunais superiores ao redor do mundo têm sido frequentemente chamados a resolver uma série de problemas – da extensão das liberdades de culto religioso e de expressão, dos direitos à igualdade e à privacidade e da liberdade de reprodução, às políticas públicas relacionadas à justiça criminal, à propriedade, ao comércio, à educação, à imigração, ao trabalho e à proteção ambiental (HIRSCHL, 2006, p. 140).

A transferência de responsabilidade sobre problemas políticos controversos para os tribunais ocorre, segundo Hirschl (2006), por conta da suposição de que os tribunais seriam os fóruns apropriados para a tomada de decisões e não a população ou os políticos. Quanto ao âmbito internacional, é crescente, da mesma forma, a atuação dos tribunais internacionais na coordenação de políticas em nível global e regional, indo de assuntos comerciais e monetários a condições de trabalho e regulamentações ambientais. Sendo assim, observa-se que a judicialização da política é um fenômeno mundial em que o direito constitucional se torna, de fato, uma forma de ação política.

Esse fenômeno, de acordo com Hirschl (2006), é tratado, com poucas exceções, de maneira nada refinada, como um resultado natural da prevalência do discurso dos direitos fundamentais, sendo confundida, por vezes, com o ativismo judicial, desconsiderando-se, por exemplo, a diferença entre a garantia de direitos por parte do Judiciário e as decisões judiciais quanto às questões delicadas de identidade coletiva. Conforme já apresentado na introdução deste trabalho, o autor identifica três âmbitos distintos da judicialização: 1) a disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos na esfera política e nos fóruns e processos de elaboração de políticas; 2) a própria elaboração de políticas e 3) a transferência para os tribunais de assuntos de natureza e significado claramente políticos.

As três categorias denominadas faces da política judicializada tratam, portanto, de três processos inter-relacionados. Quanto à primeira categoria, cujos discursos e jargões jurídicos predominam em todos os aspectos da vida moderna, sendo descrita também como judicialização das relações sociais, o autor destaca que esse tipo é inseparável da apropriação pelo direito das relações sociais, da cultura popular e dos conflitos sociais. Assim, temas que antes eram negociados de maneira informal ou não judicial, passam a ser orientados por regras e procedimentos jurídicos.

A atuação dos tribunais na revisão judicial de atos administrativos e na definição de políticas por parte do Estado, principalmente por meio de decisões envolvendo direitos constitucionais e os limites dos Poderes Legislativo e Executivo, segunda categoria apresentada por Hirschl (2006), são os exemplos mais evidentes da judicialização da política. Esse aspecto se manifesta principalmente na justiça processual e na equidade formal em processos decisórios. Essa forma de intervenção judicial é demandada, na maioria das vezes, por pessoas comuns, como indivíduos ou coletivos, que invocam os direitos para se opor às políticas, decisões e práticas do Estado. Tal prática é denominada pelo autor como “judicialização que vem de baixo”.

A busca pelo recurso judicial está pautada na crença de que os direitos judicialmente protegidos podem promover a mudança social independente, portanto, das restrições impostas pelo poder político. O acesso à mobilização política, no entanto, requer um suporte estrutural: advogados, faculdades de direito, agências governamentais executivas e serviços de assistência jurídica para a promoção dos direitos (HIRSCHL, 2006). A condição econômica dos indivíduos ou grupos sociais também é determinante para o acesso à justiça: quanto mais vulnerável e com menos recursos financeiros, menor é a capacidade de recorrer ao instrumento judicial (SANTOS et al., 1996).

No entanto, o aumento das litigações não está relacionado apenas ao desenvolvimento econômico e social do país, mas também ao “conjunto de orientações a valores e interesses que configura um padrão de atitudes diante do Direito e dos direitos e diante das instituições do Estado que produzem, aplicam, garantem ou violam o Direito e os direitos” (SANTOS et al., 1996, p. 39). Assim, enquanto em algumas sociedades há uma propensão maior ao recurso do litígio em outras há uma preferência pela busca de soluções consensuais.

Os Estados Unidos, por exemplo, apresentam forte propensão a litigar. Essa tendência foi explicada por pesquisadores, durante toda a década de 1980, por meio de vários fatores, como a existência de um número excessivo de advogados até o enfraquecimento de laços comunitários e dos compromissos de honra na gestão da vida coletiva. Os litígios devem ser analisados ainda como elaborações sociais na medida em que o mesmo padrão de comportamento pode ser considerado litigioso ou não consoante à sociedade, ao grupo social ou ao contexto de interações em que ocorre (SANTOS et al., 1996).

A terceira categoria, denominada por Hirschl (2006) como judicialização da “megapolítica”, refere-se à atuação dos tribunais e juízes nas controvérsias políticas centrais, como os processos eleitorais, a supervisão judicial de prerrogativas do Poder Executivo em áreas de planejamento macroeconômico e segurança nacional, os dilemas da justiça restaurativa, as transformações de regimes políticos e, sobretudo, na formação das identidades coletivas. Segundo o autor, tais questões refletem dilemas que são primordialmente morais e políticos e, portanto, não são jurídicos. Sendo assim, estes deveriam ser contemplados e decididos pela população, por meio de seus representantes eleitos.

Como exemplos de participação do Poder Judiciário nas mudanças de regimes é possível citar a atuação da Suprema Corte do Paquistão na legitimação do golpe de Estado militar, ocorrido em 1999 e a rejeição do impeachment do presidente Roh Moo-hyun pela Corte Constitucional da Coreia do Sul em 2004. No que se refere à formação das identidades coletivas, talvez o tipo mais problemático de judicialização, Hirschl (2006) apresenta o exemplo da ação da Suprema Corte de Israel no julgamento da questão sobre “quem é judeu”, que influencia diretamente no tema da imigração e da obtenção de cidadania.

A judicialização da política é um fenômeno que exige condições prévias para a sua plena realização, os chamados determinantes políticos, posto que, como qualquer outra instituição, os tribunais constitucionais não operam no vácuo institucional ou ideológico. Nas situações que envolvem a judicialização “de baixo para cima”, um fator decisivo é a percepção pelos ativistas políticos, movimentos sociais e grupos de interesse, de que as instituições judiciais são órgãos decisórios mais respeitáveis, imparciais e efetivos do que outras instituições governamentais, consideradas burocráticas ou cujas decisões majoritárias são tidas como enviesadas.

Quanto à megapolítica, Hirschl (2006) afirma ainda que esta não tem como acontecer ou se manter sem o suporte tácito ou explícito de atores políticos influentes, assim como tem menos chances de ocorrer em sociedades cujo sistema político é unificado e assertivo, capaz de limitar o Judiciário. O apoio dos agentes políticos na atuação do Judiciário frente às questões políticas centrais e controversas é realizado com o objetivo de atender aos próprios interesses desses agentes, inclusive evitando a participação em dilemas e decisões difíceis e, muitas vezes, impopulares, que coloquem em risco as suas posições e o aparato constitucional no qual operam. Assim, a estratégia

de transferir responsabilidades quanto a temas políticos, polêmicos para os Tribunais Superiores, também representa um refúgio para os políticos.

O fenômeno da judicialização da política, embora seja relativamente novo, não é um evento externo ao modo de produção capitalista; ao contrário, expressa a lógica sob a qual as relações sociais estão organizadas na sociedade administrada. Nessa direção, com base no pensamento dos autores da teoria crítica da sociedade, é possível inferir que a judicialização da política, embora tenha atuado na defesa da garantia de direitos e seja considerada ainda como um instrumento para a promoção de transformações sociais favoráveis a classe trabalhadora, contribui para a perpetuação da organização social, tal como se manifesta ao se sobrepor ao campo das lutas sociais.

Isso ocorre em decorrência do significado que os direitos adquiriram em face da ideologia da racionalidade tecnológica. A própria área do Direito incorpora a tendência que faz com que a ascendência da técnica sobre a política se expanda para a toda a sociedade. De forma paradoxal, o Judiciário, ao atuar no âmbito da política, assumindo responsabilidades que antes eram do Legislativo e do Executivo, contribuiu para o esvaziamento do debate político sobre questões sociais fundamentais, no que respeita à justiça e a democracia. Assim, fortalece-se como um sistema de dominação e coordenação, capaz de criar formas de vida e de poder que parecem reconciliar as forças que se opõem ao próprio sistema. Dessa forma, se os direitos representaram, em dado momento, um elemento crítico no interior do sistema, com a expansão da sociedade administrada, estes se tornaram instrumentos de sua reprodução. Tal ideia é apresentada por Marcuse na seguinte afirmação:

Os direitos e as liberdades que foram fatores assaz vitais nas origens e fases iniciais da sociedade industrial renderam-se a uma etapa mais avançada dessa sociedade: estão perdendo o seu sentido lógico e conteúdo tradicionais. Liberdade de pensamento, liberdade de palavra e liberdade de consciência foram – assim como o livre empreendimento, que elas ajudaram a promover e proteger – ideias essencialmente *críticas* destinadas a substituir uma cultura material e intelectual obsoleta por outra mais produtiva e racional. Um vez institucionalizados, esses direitos e liberdades compartilharam do destino da sociedade da qual se haviam tornado parte integral. A realização cancela as premissas (MARCUSE, 1982, p. 23).

A esse respeito o autor assevera ainda que a independência de pensamento, a autonomia e o direito à oposição política foram perdendo sua função básica na sociedade industrial na medida em que esta última “parece ser cada vez mais capaz de atender às necessidades dos indivíduos através da forma pela qual ela se organiza” (MARCUSE, 1982, p. 24). Assim, a paralisia da crítica – produzida por mecanismos

políticos, sociais e econômicos, que mantêm a oposição e a crítica sob controle repressivo – se deve, entre outros aspectos, segundo o autor, ao fato de o progresso técnico ter garantido a manutenção e a melhoria do padrão de vida de parte crescente da população, principalmente, na esfera do consumo, diminuindo as diferenças, no plano psicológico entre as classes – em compensação, a desigualdade econômica entre detentores e não detentores de capital tende a aumentar incessantemente. Sob essa lógica, adaptar-se e submeter-se aos ditames do aparato tornou-se a melhor saída, visto que diante das comodidades oferecidas, as massas não anseiam por uma nova ordem, mas por uma fatia maior da ordem dominante. A falta de liberdade, portanto, é confortável, suave e razoável. Dessa forma, o aparato tecnológico determina tanto a produção, quanto as operações necessárias para a sua manutenção, conferindo previsibilidade por meio do controle (MARCUSE, 1982).

Cabe destacar, contudo, que a premissa desenvolvida por Marcuse tem como base a realidade da classe trabalhadora situada no Estado de Bem-Estar Social, após a Segunda Guerra Mundial, em países fortemente industrializados e que, portanto, não pode ser generalizada para outras realidades sociais ou períodos históricos, embora seja impossível negar que, mesmo em países onde as relações de trabalho são caracterizadas pela exploração irrestrita da mão de obra pelo capital, impondo aos trabalhadores condições mínimas para a reprodução da sua força de trabalho, os indivíduos também estejam submetidos à racionalidade tecnológica, uma vez que a ideologia está no próprio processo de produção, que enseja o constante avanço na direção da acumulação do capital, como se fosse irracional vislumbrar outras formas de desenvolvimento.

Quanto à incorporação dos direitos sociais aos ditames do aparato, Marcuse (1982) afirma, ainda, que às liberdades, econômica, política e intelectual foram atribuídas novas concepções, antagônicas aos termos tradicionais, mas correspondentes aos interesses e necessidades da sociedade industrial. No que tange as novas concepções, o autor afirma:

Assim, liberdade econômica significaria liberdade de economia – de ser controlado pelas forças e relações econômicas; liberdade de luta cotidiana pela existência, de ganhar a vida. Liberdade política significaria a libertação do indivíduo da política sobre a qual ele não tem controle eficaz algum. Do mesmo modo, liberdade intelectual significaria a restauração do pensamento individual, ora absorvido pela comunicação e doutrinação em massa (...) (MARCUSE, 1982, p. 25).

Na civilização industrial, em que o controle tecnológico substituiu o controle político, a possibilidade de tensão e contradição entre indivíduo e sociedade se torna,

portanto, extremamente difícil em razão da identificação imediata e automática entre ambos. Nesse sentido, os indivíduos não mais precisam de esforço para ajustar-se à ordem social, e isso, à medida que há uma aceitação do que é oferecido a eles— que se poderia chamar de espontânea, não fosse pelo fato de tal aceitação ser decorrente da necessidade de autopreservar-se na luta pela direito de existir (MARCUSE, 1982). Ante essa racionalidade, o Direito se constitui como uma tecnologia de controle social do aparato, responsável pela sua reprodução, tornando-se expressão do pensamento unidimensional¹² e, portanto, da falsa consciência. Sobre o caráter positivo do Direito frente à sociedade administrada, Adorno afirma que:

Enquanto a civilização do mundo avança, em forma inexorável, ao ponto em que todo conhecimento aspira se converter em patrimônio de especialistas, uma disciplina como a ciência do Direito, que tanto se vangloria do seu conhecimento científico, aceita como critério válido numa questão central as teses do *senso comum*, com todas as confusões que lhe são próprias, até descer a sensata opinião do povo, e a opinião média do grupo. Ele acontece justamente ali onde se recalca o caráter racional da jurisprudência, quando, indo além do seu terreno institucional, deixa penetrar aqueles instintos destrutivos que a psicologia tem descoberto atrás das exigências punitivas autoritárias (ADORNO, 1969, p. 109).

A equiparação entre senso comum e a ciência jurídica ocorre porque, segundo Adorno (1969), a cultura, como esfera da vida social, capaz de apontar para além da conservação e fazer a crítica ao existente, também foi submetida ao aparato. O Direito, como parte da cultura, por conseguinte, tende a reforçar o existente por meio de leis que expressam a irracionalidade da sociedade administrada. Assim, ao mesmo tempo que o Poder Judiciário se afirma como instituição destinada a amenizar a luta de classes por meio da garantia de direitos, sendo, segundo Adorno (1969), indiscutível a sua função como protetor da lei, a ciência do Direito, que deveria fundamentar as ações da justiça, se mostra orientada pela lógica da racionalidade tecnológica, em que há um recuo da autonomia, condição necessária para a crítica.

Como possibilidade de superação da condição heterônoma do Direito frente à sociedade administrada, Adorno (1969) defende que caberia a essa ciência embasar sua prática nos conhecimentos científicos acumulados no campo da Psicologia e da Sociologia “no lugar de descobrir, em uma argumentação irresponsável, sua falsa profundidade ou sua superficialidade radical” (ADORNO, 1969, p. 111), visto que estas

¹²O pensamento unidimensional, conforme aponta Marcuse (1982), é a manifestação da ideologia da sociedade industrial, que faz de si mesma (ou de sua objetividade – avanço tecnológico, progresso, destruição inevitável, perpetuação da labuta e dos riscos à autopreservação, que leva ao medo permanente) a realidade inevitável e imutável, com a repressão das alternativas.

ciências contam com muito mais dados do que jamais tenha imaginado o especialista em Direito, tendo elas a possibilidade de explicar as causas dos fenômenos sobre os quais atuam os advogados, promotores, juízes, desembargadores etc. Nesse sentido, o autor critica a pretensa autonomia da ciência do Direito, como se de forma isolada ela pudesse “elaborar a filosofia que lhe convém para substituir o saber atualmente disponível mediante o manejo satisfatório de conceitos fabricados para os próprios fins” (ADORNO, 1969, p. 111).

As considerações de Adorno (1969) acerca da conformação do Direito à sociedade administrada evidenciam as contradições presentes na judicialização da política, fenômeno que não é externo, mas intrínseco a ela, e, portanto, expressa a forma como as relações sociais estão organizadas. A normatização, que possibilita que cada um possa ser reconhecido por seus direitos e recorrer à justiça para atender necessidades imediatas, que demorariam a serem resolvidas no plano da simples negociação, apresenta tanto aspectos progressivos quanto regressivos, visto que a proteção dos interesses do indivíduo são acompanhadas da regulamentação da sua conduta social, isto é, do controle. Marcuse (1982) corrobora tal ideia ao apontar que as instituições, nesse caso específico o Poder Judiciário, cooperam para a solidificação do poder do todo sobre o indivíduo, invadindo a vida privada, padronizando comportamentos e limitando a criação de outras formas alternativas de organização social.

A crescente intervenção do Poder Judiciário na arena política, conforme Santos et al. (1996), não é um fenômeno novo e pode ser encontrado na maior parte dos países democráticos, principalmente, desde as últimas décadas do século XX, e o Brasil não esteve incólume a essa tendência. Para compreender as circunstâncias políticas que possibilitaram o surgimento da judicialização da política no Brasil e os seus desdobramentos no campo da educação é necessário antes reconhecer as particularidades do processo histórico da formação do país, marcado pela colonização e pela escravidão, cuja herança (o patriarcalismo, o mandonismo, o patrimonialismo, a violência, a desigualdade social, racial e de gênero) se faz presente ainda hoje, determinando as relações sociais. A discussão acerca da conquista de direitos e do desenvolvimento da cidadania no país não pode ser desvinculada, portanto, das marcas institucionais deixadas por um passado colonial e escravocrata.

Capítulo 2

Direito e cidadania no Brasil

2.1 A formação da cidadania no Brasil

De acordo com Schwarcz (2019), o Brasil tem uma história muito particular, circunscrita a uma origem colonial caracterizada por estruturas de mando e obediência, que se mantém presentes na sociedade ainda hoje. A esse passado histórico, no entanto, se contrapõe uma história oficial, fundada em mitos, que tem por objetivo suavizar e naturalizar certos eventos, assim como enaltecer outros. A história transformada em mito se realiza pela ausência de temporalidade e de precisão dos fatos, o que contribui para perpetuar um imaginário mitológico que se sobrepõe aos argumentos racionais.

O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, fundado em 1838, foi a instituição responsável por criar uma história oficial que atendesse aos interesses do Império de legitimar o processo de independência e a existência de um monarca, contrariando a tendência observada em todos os demais países da América, que formados no processo de independência, adotaram a implantação da República como forma de governo. O Império ansiava pela criação de uma narrativa capaz de fazer as pazes com o passado e o presente, omitindo dados históricos que comprovassem a violência ainda vigente no cotidiano, e que apresentasse uma nação cuja felicidade estava pautada em sua capacidade de unir diferentes nações e culturas. É nesse período, que tem origem o mito fundador da nação pela união das três raças, consolidado por Gilberto Freyre, na década de 1930, com o termo “democracia racial” (SCHWARCZ, 2019).

Além do mito da democracia racial, responsável por perpetuar a ideia de harmonia entre as raças e de ocultar o legado deixado pelo sistema escravocrata, a existência de uma profunda desigualdade social, outros mitos também permeiam o imaginário social, atuando como modelos explicativos da história do país. Os mitos nacionais estão tão enraizados na sociedade, que resistem à própria realidade. Segundo a autora, esses modelos funcionam como argamassa para as várias teorias do senso comum, que sustentam a história do dia a dia a partir de quatro pressupostos:

O primeiro deles leva a supor que este seja, unicamente, um país harmônico e sem conflitos. O segundo, que o brasileiro seria avesso a qualquer forma de hierarquia, respondendo às adversidades sempre com uma grande informalidade e igualdade. O terceiro, que somos uma democracia plena, na qual inexistiram ódios raciais, de religião e de gênero. O quarto, que nossa natureza seria tão especial, que nos asseguraria viver num paraíso. Por sinal, até segunda ordem, Deus (também) é brasileiro (SCHWARCZ, 2019, p. 22).

Ao contrário do ideal de sociedade presente nos mitos, o Brasil se caracteriza ainda hoje, como um país violento e desigual, em que permanecem práticas patrimonialistas, que implicam no uso do Estado para atender a interesses privados, e a mentalidade do coronelismo. Como um país jovem em termos de vida institucional regular, visto que boa parte dos estabelecimentos nacionais foram criados no século XIX com a vinda da família real, as instituições brasileiras, embora mais consolidadas nos últimos trinta anos, momento histórico em que o Brasil viveu o seu mais extenso período como estado de direito democrático, ainda se mostram frágeis em função de contextos políticos (SCHWARCZ, 2019).

A fragilidade das instituições, que coloca em risco a própria democracia, conforme se observa atualmente no Brasil, segundo Schwarcz (2019), está relacionada, entre outros fatores, à forma precária como a população participa da vida política do país. Tomando como referência as discussões de Marshall acerca do desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, fundamentada na conquista de direitos civis, políticos e sociais, Carvalho (2018) ressalta que o processo histórico de aquisição de direitos no Brasil é muito peculiar e, portanto, difere do modelo inglês. Segundo o autor, os caminhos para se chegar à cidadania são distintos em cada realidade e não seguem uma linha reta, havendo desvios e retrocessos. Ademais, a cidadania pode resultar tanto da ação dos indivíduos quanto da ação do Estado.

No Brasil, o surgimento dos direitos não seguiu a lógica exposta por Marshall quanto à implicação de um direito sobre o outro, e sua conquista decorreu menos da ação dos indivíduos do que da atuação do Estado. Diferente da Inglaterra, onde as liberdades conquistadas pelos direitos civis possibilitaram a expansão dos direitos políticos e estes, ao contribuírem para o aumento da participação política, favoreceram ainda a luta por direitos sociais, no Brasil os direitos sociais prevaleceram sobre os direitos políticos. Isso ocorreu pelo fato de o Estado brasileiro introduzir os direitos sociais a partir da década de 1930, antes da expansão dos direitos políticos, fazendo com que os trabalhadores fossem “incorporados à sociedade por virtude das leis sociais, e não de sua ação sindical e política independente” (CARVALHO, 2018, p. 128). Sobre as implicações dessa inversão na cidadania desenvolvida no país, o autor ressalta o seguinte:

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era

passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2018, p. 130)¹³.

A construção da cidadania, segundo Carvalho (2018), tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. Fazem parte da cidadania a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação, embora essas duas características possam não andar juntas. A identidade nacional decorreria de fatores como a religião, a língua e, sobretudo, as lutas e guerras contra inimigos comuns, já a lealdade ao Estado dependeria do grau de participação dos indivíduos na vida política. No caso do Brasil, especificamente, ao mesmo tempo em que os portugueses construíram um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa, também deixaram traços significativos na estrutura social, desfavoráveis ao progresso da cidadania, e que permaneceram arraigados após o processo de independência: a escravidão e o latifúndio.

Não é possível afirmar, segundo o autor, que havia cidadania no período colonial, visto que não havia pátria, nem república, isto é, não havia sociedade política e, por conseguinte, não havia cidadãos. “Os direitos civis beneficiavam poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares” (CARVALHO, 2018, p. 29). Nesse período histórico, nem os senhores eram cidadãos, pois, apesar de votar e serem votados nas eleições municipais, lhes faltava o próprio sentido de cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei.

Isso ocorria porque não existia à época um poder que pudesse ser chamado de público e que garantisse os direitos civis. Havia confusão entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários de terra. Funções públicas, como a garantia da segurança, eram realizadas por representantes dos latifundiários e existia apenas uma percepção intuitiva e pouco elaborada de direitos e deveres que, às vezes, explodia em

¹³Diante da proposição apresentada por Carvalho (2018), cabe ressaltar que a constituição do Estado brasileiro e sua relação com os trabalhadores é fruto também do fato de os movimentos sociais (especialmente o operário) terem sido vítimas de violenta repressão desde o início da república. Assim, anarquistas, comunistas, o movimento negro e outros, não puderam fortalecer suas ações políticas e reivindicações, pois foram objeto constante de repressão por parte da elite econômica e das forças policiais. Portanto, não podemos menosprezar a luta e a resistência contra a opressão como fator que levou o Estado a tutelar os movimentos sociais na Era Vargas. A frase dita pelo governador de Minas Gerais, Antônio Carlos de Andrada, às vésperas do golpe de 1930: “ façamos a revolução antes que o povo a faça”, sintetiza a posição da elite ante o processo de transformação social. A luta do movimento operário e a consequente repressão imposta pelo Estado é retratada em diversas obras como *O silêncio dos vencidos: 1930, memória, história e revolução*, de Edgard Salvadori de Decca, *Nem pátria, nem patrão!: memória operária, cultura e literatura no Brasil*, de Francisco Foot Hardman, e *Trabalho urbano e conflito social: 1890-1920*, de Boris Fausto.

reações violentas. Além disso, não havia um sentimento de pátria entre os habitantes da colônia, dado que até mesmo os projetos de independência, como a Inconfidência Mineira, eram locais (CARVALHO, 2018).

O processo de independência, caracterizado pela negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, segundo o autor, não introduziu mudanças significativas no quadro social, pois, apesar de constituir um avanço no que se refere aos direitos políticos, a manutenção da escravidão impôs grandes limitações aos direitos civis. Durante o Império, a principal conquista no que se refere aos direitos políticos, embora apenas formal, foi o direito ao voto. Participavam das eleições homens livres, de 25 anos ou mais, que tivessem renda mínima de cem mil réis ao ano. A limitação da renda tinha pouca importância, pois a maioria da população recebia mais do que essa quantia ao ano. O voto foi estendido também aos analfabetos e os libertos votavam apenas na eleição primária. Mulheres e escravos foram excluídos do direito ao voto, pois não eram considerados cidadãos.

O voto era obrigatório e a eleição era indireta, realizadas em dois turnos. No primeiro, os votantes escolhiam os eleitores que elegeriam os candidatos no segundo turno, na proporção de um para cada cem domicílios. Em 1872, 13% da população brasileira, incluindo os escravos, votava. O percentual era alto, se comparado à outros países no mesmo período, como a Inglaterra, 7%, a Itália, 2%, e Portugal, 9%. O aspecto formal do voto resultava do fato deste ter se constituído à época como uma mercadoria. A compra de votos era uma estratégia utilizada para garantir a vitória de chefes políticos locais nas eleições, à medida que estes não podiam confiar apenas na lealdade e obediência. A maioria dos cidadãos não tinha a prática do exercício do voto, e tampouco, a noção de representatividade, em que apenas uma pequena parte da população urbana conhecia o funcionamento das novas instituições (CARVALHO, 2018).

No que se refere aos direitos civis, o peso da herança colonial foi ainda maior, conforme o autor, pois, além da escravidão ter sido mantida por um período significativo, a justiça e a polícia continuaram sendo privadas ou controladas por agentes privados, o que significava a negação mesma da justiça. Com a abolição da escravidão, às vésperas da República, marco relevante para o progresso da cidadania, a incorporação dos ex-escravos aos direitos civis, contudo, foi apenas formal e não real. A liberdade não trouxe igualdade efetiva, foi afirmada na lei, mas negada na prática. Os direitos sociais, assim como os civis e políticos, eram precários, visto que a promoção

da assistência social não cabia ao Estado. Essa concepção liberal foi reforçada ainda na primeira Constituição republicana, de 1891, em que se estabeleceu, por exemplo, que não era permitido ao Estado interferir na regulamentação do trabalho. Tal premissa só foi alterada, em 1926, após a pressão do movimento operário.

Para Carvalho (2018), o principal fator de produção da identidade brasileira foi a guerra contra o Paraguai, que estimulou o ódio ao estrangeiro e o sentimento de nacionalidade. E a proclamação da República teve uma participação popular menor do que na proclamação da independência. Não houve grande movimentação popular nem em defesa da Monarquia, nem a favor da República. Isso não significa que o povo era incapaz de discernimento político ou que era facilmente enganado e apático, visto que havia outras maneiras de participação política, como as inúmeras revoltas populares ocorridas nesse período. Estas expressam que a população já tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado, embora fossem movimentos reativos e não propositivos. O próprio movimento abolicionista pode ser reconhecido como um movimento político, que indicava um início de cidadania ativa, e, mesmo a venda de voto pode ser considerada uma expressão de racionalidade.

Até a década de 1930, a única alteração relevante para o progresso da cidadania foi a abolição da escravidão. Embora entre 1822 e 1930 tenham ocorrido eleições de forma ininterrupta, nesse percurso sucederam alguns retrocessos, como a proibição do voto do analfabeto, em 1881, o que restringiu muito a participação nas eleições, visto que apenas 20% dos homens livres eram alfabetizados. Ademais, o uso da compra de votos e da violência permaneceu durante toda a República Velha (CARVALHO, 2018).

Nesse período, em que a grande maioria da população ainda vivia em áreas rurais, os grandes proprietários formavam pequenos Estados, controlando a terra, a produção e a mão de obra, e não havia cidadãos civis, nem cidadãos políticos, pois embora lhes fossem permitido votar, não havia condições necessárias para o exercício independente do direito político. “O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele” (CARVALHO, 2018, p. 61). O coronelismo significou ainda “a expressão da coexistência de novas formas modernas de representação política (o sufrágio universal) com uma estrutura fundiária arcaica e baseada na grande propriedade rural” (SCHWARCZ, 2019, p. 104).

Nas áreas urbanas, com o processo de industrialização, embora ainda incipiente, sobretudo no Sudeste do país, crescia o número de operários, a maioria estrangeiros advindos de diversos países da Europa, principalmente Itália e Espanha. O surgimento da classe operária urbana significou a possibilidade da formação de cidadãos mais ativos. Sobre essa questão, aponta o autor:

Do ponto de vista da cidadania, o movimento operário significou um avanço inegável, sobretudo no que se refere aos direitos civis. O movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve. Os operários lutaram também por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria (CARVALHO, 2018, p. 65).

Contudo, os direitos civis conquistados pelos trabalhadores não foram colocados a serviço dos direitos políticos, visto que grande parte deles se identificava com as ideias anarquistas e rejeitavam qualquer relação com o Estado e a política, enquanto os setores do operariado, menos agressivos e mais próximos do governo, chamados à época de “amarelos”, eram os que mais votavam e o faziam dentro do espírito clientelista. Apenas os socialistas defendiam avançar os interesses de classe através da luta política e de direitos políticos, mas tiveram pouco êxito (CARVALHO, 2018).

A aceleração das transformações sociais e políticas no Brasil, entre 1930 e 1945, contribuiu para o avanço dos direitos. Entre eles, os direitos sociais foram os que mais evoluíram, principalmente com relação às leis trabalhistas. Os direitos civis progrediram lentamente e sua garantia na vida real continuou precária para a grande maioria dos cidadãos. Quanto aos direitos políticos, o período entre 1930 e 1937, representou um primeiro ensaio de participação popular na política nacional, interrompida pela ditadura do Estado Novo, que durou até 1945. Conforme Carvalho (2018), o país viveu nesta fase uma grande agitação política, marcada pela organização de movimentos políticos de massa em vários estados, envolvendo diferentes grupos sociais, operários, classe média, militares, oligarquias e industriais.

Desde esse período, no entanto, os direitos políticos tiveram evolução mais complexa devido às fases de instabilidade política, alternando-se entre ditaduras e regimes democráticos. O Estado Novo misturou repressão com paternalismo, proibindo manifestações políticas e demonstrando que os avanços democráticos do período ainda eram muito frágeis. Após 1945, o ambiente internacional favorável à democracia representativa se refletiu na Constituição de 1946, que estendeu o voto a todos os cidadãos acima de 18 anos, com exceção dos analfabetos que, em 1950, representavam

57% da população. Vale ressaltar que até o momento, não tinha ocorrido no país nenhuma pressão popular para a expansão do direito ao voto, democratizado pela própria elite, com exceção da luta pequena, mas significativa, pelo direito ao voto feminino, garantido na Constituição de 1934 (CARVALHO, 2018).

No período democrático que antecedeu a outro golpe militar, entre 1945 e 1964, cresceu de forma significativa a participação do povo na política, tanto por meio da participação nas eleições quanto na organização política de partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações. Contudo, a ascensão do populismo, fenômeno político que encontrou um terreno fértil na população urbana, em função da ênfase despendida aos direitos sociais, representou, por sua vez, uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo posto que, na concepção do autor:

Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído (CARVALHO, 2018, p.130).

A participação política democrática, portanto, era ainda incipiente no país quando ocorreu o golpe de 1964. Conforme aponta o autor, embora houvesse progressos em direção às eleições mais limpas, posto que a cada pleito aumentava o grau de independência e discernimento dos eleitores, não havia convicção, nem da parte da direita e nem da esquerda quanto aos valores democráticos, e tampouco existiam organizações civis fortes e representativas que pudessem frear o curso da radicalização. A incapacidade do liberalismo de assimilar a entrada do povo na política e de, ao mesmo tempo, manter o governo sob o controle das elites esclarecidas, garantindo os seus interesses, resultou numa ditadura que duraria 21 anos e, mais uma vez, os direitos políticos e civis foram restringidos pela violência.

Tal como na ditadura de Vargas, o regime militar (1964-1985) atuou fortemente na promoção do desenvolvimento econômico e na ampliação dos direitos sociais, como, por exemplo, a unificação e universalização da previdência social. Contraditoriamente, concomitante à negação de direitos civis e políticos durante a ditadura, cresceu o número de eleitores. Embora apenas as eleições para cargos legislativos tivessem sido mantidas, condição para a manutenção da fachada de democracia pretendida pelos militares, o número de eleitores, em 1970, foi de 22,4 milhões e, em 1982, de 48,7 milhões, enquanto nas eleições presidenciais, de 1960, apenas 12,5 milhões votaram (CARVALHO, 2018).

Dessa forma, afora o crescimento populacional que precisa ser considerado nos dados apresentados, é inegável a incorporação dos brasileiros ao sistema político, mesmo precariamente, marcado por rupturas e retrocessos ao longo do século XX. O aumento da participação popular na vida política se expressou também no processo de redemocratização do país, iniciado no final dos anos 1970 e consolidado em 1985. A queda dos governos militares teve muito mais participação popular do que a queda do Estado Novo. “O movimento pelas eleições diretas de 1984 foi o ponto culminante de um movimento de mobilização política de dimensões inéditas na história do país” (CARVALHO, 2018, p. 196).

Com a redemocratização e a implantação do estado de direito no país, afirmado na Constituição de 1988, os direitos políticos foram retomados e o direito ao voto foi estendido mais uma vez aos analfabetos. A nova legislação retirou ainda os obstáculos à organização e ao funcionamento de novos partidos políticos, de sindicatos e de movimentos sociais. Os direitos sociais foram os que mais se ampliaram. Nesse período, segundo o autor, o valor da aposentadoria, no seu limite inferior, foi fixado em um salário mínimo e o pagamento de pensão passou a ser garantido a todos os deficientes físicos e maiores de 65 anos; também ocorreu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outras medidas.

De outra parte, os direitos civis também foram restituídos, ainda que beneficiando apenas uma parcela da população, já que a maioria continuou fora do alcance da proteção das leis e dos tribunais. Apesar dos limites, a recuperação de tais direitos contribuiu ainda para uma série de avanços como a criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais, do Programa Nacional dos Direitos Humanos, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a definição do racismo como crime inafiançável e imprescritível, a tortura como crime inafiançável e não anistiável e outros (CARVALHO, 2018).

As transformações no âmbito político e institucional no país, no entanto, não resolveram problemas sociais sérios como a desigualdade econômica e os relacionados à educação, saúde, saneamento básico, violência, racismo, corrupção, entre outros. Isso porque a formalização do direito na lei não significou a garantia deste na prática. Nessa direção, o autor aponta que “o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população” (CARVALHO, 2018, p. 14).

A crença de que a redemocratização do país resolveria rapidamente os problemas sociais, portanto, não se confirmou. Assim como os direitos sociais adquiridos não foram suficientes para garantir a participação de todos na riqueza coletiva, os direitos políticos também não se realizaram plenamente uma vez que, entre outras razões, o Poder Legislativo, base da representação cidadã, se mostrou enfraquecido frente à centralização do Poder Executivo (CARVALHO, 2018).

É neste período que desponta o fenômeno da judicialização da política no Brasil, caracterizado, conforme analisados por Santos et al. (1996) e Hirschl (2006), pela crescente concentração de poderes na esfera judicial. Contraditoriamente, embora a atuação do Poder Judiciário tenha se mostrado insatisfatória no cumprimento do seu papel de garantir os direitos civis a todos, entre eles o acesso à justiça, desde a Constituição de 1988, observa-se, contudo, o aumento na procura pelo Poder Judiciário para resolução de demandas sociais diversas. Esse recurso, além de atuar sobre a correlação de forças entre os três poderes, influencia ainda na relação entre cidadãos e Estado e, portanto, na concepção e na prática da cidadania no país.

2.2 A judicialização da política no Brasil

No Brasil, a ampliação do Poder Judiciário sobre os Poderes Legislativo e Executivo tem início, portanto, com a Constituição de 1988, elaborada durante o processo de redemocratização do país, após a ditadura do regime militar (1964-1985). O documento jurídico, que ficou conhecido como “Constituição Cidadã”, favoreceu o crescimento do protagonismo do Judiciário ao manter “o modelo brasileiro de jurisdição uma e controle misto (difuso e concentrado) de constitucionalidade, o que significa que atribui a qualquer juiz a tarefa e a prerrogativa de analisar a legalidade de atos produzidos quer pelo Legislativo, quer pelo Executivo” (VERÍSSIMO, 2008, p. 411).

A carta constitucional contribuiu ainda para a centralidade do Poder Judiciário no campo político, ao conter não só a promessa institucional de construção e manutenção da democracia, o que diz respeito ao regime de governo e aos direitos de participação política da população, mas também ao apresentar um conjunto amplo de direitos sociais com o objetivo declarado de transformação social, como a redução da desigualdade e o aumento de oportunidades para todos. O texto consagrou, portanto, em regra jurídica os ideais de liberdade individual e igualdade material, anseios políticos e sociais, conferindo ao Judiciário a responsabilidade por sua implementação (VERÍSSIMO, 2008).

O imperativo da defesa dos direitos fundamentais e da democracia demandou do Poder Judiciário a ampliação de instrumentos que assegurassem o acesso à justiça. Para tal foram criados órgãos como os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, destinados a resolver causas de menor complexidade, assim como se intensificou a atuação do Ministério Público, agora dotado de independência funcional, no atendimento às ações públicas individuais ou coletivas. De acordo com Vianna et al. (1999), em muitos casos, o Ministério Público, inclusive, tornou-se protagonista na mobilização e participação de grupos sociais na luta por direitos.

Dentre as transformações sofridas pelo Judiciário, após a Constituição de 1988, Veríssimo (2008) destaca as alterações no papel e das características institucionais do Supremo Tribunal Federal (STF), apontado como responsável pela guarda da Constituição. O órgão tornou-se uma das instâncias políticas mais importantes da nação, engajada nas principais questões de política nacional, caracterizando-se pelo ativismo judicial. A atuação do STF na mediação de interesses e arbitramento de disputas entre atores políticos, na revisão constitucional e no posicionamento frente a temas polêmicos tornou-se uma constante. Sobre o ativismo judicial, o autor ressalta:

Trata-se do surgimento, no país, de um judiciário “ativista”, que não se constringe em exercer competências de revisão cada vez mais amplas, quer incidentes sobre a política parlamentar (via controle de constitucionalidade, sobretudo), quer incidentes sobre as políticas de ação social do governo (por intermédio das competências de controle da administração pública, controle esse interpretado de forma cada vez mais larga nos dias atuais) (VERÍSSIMO, 2008, p. 409).

A crescente atuação do STF pode ser observada por meio do aumento do número de processos recebidos por essa corte. De acordo com Veríssimo (2008), a média anual de processos, na década de 1940, era de 2.500. Na década de 1960, esse número ficou entre 7.000 e 8.000 e pouco mais que dobrou entre 1970 e 1980, mantendo um aumento médio de 4,5% no número de processos ao longo de 50 anos. Entre 1997 e 2002, no entanto, essa porcentagem aumentou para 41,6% ao ano. Afora o aumento no atendimento de processos, observa-se ainda uma propensão do tribunal a proferir juízos favoráveis as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)¹⁴. Entre 1988 e 2008, 66% das 978 ações foram julgadas procedentes.

A posição de destaque na política nacional assumido pelo STF tem sido reforçada também pela grande mídia, conforme indica a pesquisa realizada por Oliveira,

¹⁴Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é a ação que tem por objetivo o reconhecimento de que uma lei ou parte dela contraria a Constituição Federal, sendo, portanto, inconstitucional.

F. (2017). Segundo a autora, a mídia tem desempenhado um papel fundamental na legitimação do Poder Judiciário, influenciando diretamente o nível de confiança da população na instituição ao construir uma imagem que reforça a ideia de imparcialidade da Suprema Corte, garantindo, em certa medida, que suas decisões sejam respeitadas. Essa legitimidade é necessária visto que os juízes, responsáveis por decidir questões polêmicas que muitas vezes contrariam a opinião pública, não são eleitos pelo voto popular.

Nos últimos anos o STF se posicionou frente a questões polêmicas no âmbito da regulação da sociedade. Entre tais decisões estão a autorização para realização de pesquisa e terapia com células-tronco embrionárias humanas, por meio da declaração de constitucionalidade do artigo 5º da Lei 11.1050/05 (ADI 3.510), o reconhecimento da constitucionalidade das cotas raciais para negros e indígenas na universidade (ADPF 186) e o parecer favorável quanto a união estável entre pessoas do mesmo sexo. A partir de 2005, de acordo com Oliveira, F. (2017), com o caso do Mensalão¹⁵ e depois com a operação Lava Jato¹⁶, a grande mídia passou a dar maior visibilidade as decisões da justiça em episódios de punição à corrupção política, colocando em evidência a atuação individual dos seus ministros.

As transformações pelas quais o Judiciário foi submetido nas últimas décadas, no Brasil, e que contribuíram para a expansão da sua influência, deve-se ainda, segundo Sorj (2001) à vários fatores como: a aproximação entre o direito civil, que defende a aplicação neutra da lei, e o direito consuetudinário, que, sendo de caráter mais sociológico, considera aspectos circunstanciais, recorrendo com frequência aos júris populares; as características das leis que impõem sua interpretação, função atribuída aos juízes; as mudanças na composição social do Judiciário, com a entrada de jovens de classe média baixa e a crescente participação feminina sem a tradição de deferência aos outros poderes; a sobrecarga de processos decorrentes do crescente caráter contratual da

¹⁵“Mensalão” foi o termo cunhado pelo deputado federal Roberto Jefferson, em 2005, para se referir ao esquema de pagamentos de propinas pagas regularmente aos parlamentares federais, com dinheiro público desviado, para que votassem a favor do governo federal, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), no Congresso Nacional. A denúncia do Mensalão foi transformada na Ação Penal (AP) 470, em 2007, e o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ocorreu em 2012, tendo como resultado a condenação de 25 réus.

¹⁶“Operação Lava Jato” foi o nome dado à investigação realizada pela Justiça Federal de Curitiba, a partir de 2014 e ainda em andamento, com o objetivo de apurar esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro realizados por organizações criminosas que se utilizavam de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis para movimentação de recursos ilícitos. Ao longo da investigação foi identificada a participação de importantes setores da economia, como setor financeiro, petróleo e construção civil no esquema de crimes financeiros envolvendo o desvio de dinheiro público, além de agentes políticos.

sociedade moderna e o aumento da radicalização ideológica, desobrigando o atendimento à vontade política ou aos privilégios estabelecidos pelos demais poderes.

Afora esses fatores, Sorj (2001) destaca outros elementos responsáveis pela ampliação do Poder Judiciário na sociedade brasileira, como a ascensão de novos sujeitos sociais, grupos menos privilegiados, que passaram a demandar o acesso à justiça, como os étnico-raciais, os consumidores, os ecologistas, as feministas, os homossexuais, os religiosos, entre outros. Por outro lado, a crise da federação brasileira, decorrente da dificuldade de relacionamento entre estados e governo federal, também aparece com enorme potencial de se constituir em demanda do Judiciário. Por fim, também é identificada a influência ideológica dos EUA, país onde predomina o contratualismo nas relações sociais no Brasil, expressadas no “financiamento de estudos e ações voltados para a modernização dos sistemas judiciais ou para a promoção de novos sujeitos sociais com padrão similar ao norte-americano” (SORJ, 2001, p. 116).

O crescente envolvimento do Poder Judiciário nas decisões políticas tem gerado discussões entre os acadêmicos, do campo do Direito e das Ciências Humanas, e posicionamentos divergentes frente ao fenômeno, conforme se observa nas interpretações apresentadas por Sorj (2001), Vianna et al. (1999) e Casara (2018).

Sorj (2001), tomando como referência a visão crítica de Habermas sobre a “juridificação” da sociedade, entendida como a colonização das relações sociais pelo Estado, por meio da expansão e do adensamento do direito positivo na sociedade moderna, assume uma posição crítica frente à expansão do Poder Judiciário sobre a política. Para este autor, a crescente transferência da solução de conflitos sociais para o Judiciário se deve não somente às ondas sucessivas de direitos incorporadas à Constituição, mas também à dificuldade do sistema de representação, principalmente os partidos políticos, em articular todos os sujeitos sociais. Isso ocorre em consequência do não reconhecimento do espaço público comum por parte desses sujeitos, como campo para tomada de decisões relativas à organização da ordem social. Ademais, “a ideologia centrada no consumidor transferiu-se para as relações com o Estado, com o cidadão sendo considerado um cliente que tem o direito a reclamar ao achar-se prejudicado pelos serviços públicos, o que abre um amplo espaço para ações judiciais” (SORJ, 2001, p. 109).

As sociedades modernas estariam vivendo um paradoxo caracterizado pela contradição entre o individualismo, que corrói as bases das instituições tradicionais, como o Estado, e a invasão do espaço público sobre áreas da vida consideradas de

âmbito privado. Assim, ao mesmo tempo em que o modelo individualista de vida social, que contribui para a “contratualização” das relações privadas, entre cônjuges, pais e filho, professor e aluno etc., reforça a crise do sistema de representação, o universo público invade o privado, que é cada vez mais regulado, vigiado e controlado, fenômeno definido por Habermas como colonização do interior (SORJ, 2001). A judicialização da política, inserida nesse contexto, é criticada pelo autor, nos seguintes aspectos:

A sociedade secularizada transferiu a linguagem religiosa e moral do bem e do mal para uma linguagem dos direitos humanos, e a desmoralização dos poderes Executivo e Legislativo transferiu ao Poder Judiciário as expectativas de proteção e exemplaridade. Como se trata de um órgão não eletivo, essa supervalorização do Judiciário é perigosa para o regime democrático, pois leva para o campo jurídico-moral decisões que deveriam ser negociadas no campo político (SORJ, 2001, p. 112).

A ideia de que a democracia seria fragilizada em decorrência da judicialização da política, o que colocaria em risco a harmonia entre os poderes, é criticada por Vianna et al. (1999). Os argumentos utilizados pelos autores em favor do fenômeno têm como referência as ideias de M. Cappelletti e R. Dworkin, os quais defendem que a invasão do Direito nas relações sociais contemporâneas não estaria em oposição à tradição democrática, conforme havia sugerido Tocqueville no século XIX, mas seria necessária, uma vez que é exatamente por meio do Direito que essa tradição chegaria a setores ainda pouco integrados à ordem democrática. Dessa forma, a expansão do acesso à justiça faria parte da própria democracia.

Segundo Vianna et al. (1999), durante o processo de redemocratização do país (década de 1980), em que se reafirmava os valores republicanos, num cenário de radicalização do princípio de igualdade, o Poder Judiciário torna-se o guardião dos valores fundamentais devido à concorrência estabelecida entre a agenda de direitos, previsto na Constituição de 1988, e a agenda neoliberal. A tentativa de ajustar o país às exigências da chamada globalização, com a imposição de um mercado livre, colocou o Poder Judiciário em oposição ao ativismo dos Poderes Legislativo e Executivo, que atuavam em defesa dos ideais neoliberais.

Os autores defendem que a crescente presença do Direito na vida social, invadindo a esfera privada, não seria um fator negativo, mas ao contrário, viria a favorecer o enriquecimento tanto da democracia representativa, quanto participativa. Ademais, salientam que esta tendência, presente nas democracias avançadas e que advém das exigências dos próprios detentores de direitos, foi iniciada com a luta do movimento operário por direitos trabalhistas, transformando o conflito entre capital e

trabalho, em matéria a ser jurisdicionada pelo Direito. Nesse sentido, o Judiciário tornou-se uma instância determinante na vida social, uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos e para o fortalecimento do tecido social. Diante das críticas ao fenômeno da judicialização da política, Vianna et al. (1999) salientam que:

De fato, a judicialização da política e das relações sociais, se significar a delegação da vontade do soberano a um corpo especializado de peritos na interpretação do direito e a “substituição” de um Estado *benefactor* por uma justiça providencial e de moldes assistencialistas, não será propícia à formação de homens livres e à construção de uma democracia de cidadãos ativos. Contudo, a mobilização de uma sociedade para a defesa dos seus interesses e direitos, em um contexto institucional em que as maiorias efetivas da população são reduzidas, por uma estranha alquimia eleitoral, em minorias parlamentares, não pode desconhecer os recursos que lhes são disponíveis a fim de conquistar uma democracia de cidadãos (VIANNA et al., 1999, p. 43).

Sobre essa discussão, Casara (2018) apresenta um outro elemento. De acordo com o autor, “há outro óbice hermenêutico para uma atuação transformadora no âmbito do sistema de justiça: a aplicação (função que é sempre criativa) do direito está condicionada pela tradição em que os intérpretes estão inseridos” (CASARA, 2018, p. 73). Como a norma jurídica aplicada é produto da ação do intérprete, ela acaba sendo, portanto, determinada pela tradição jurídica a qual os atores jurídicos pertencem. Nesse sentido, embora a Constituição de 1988 tenha encarregado o Poder Judiciário de garantir o Estado democrático de direito, a tendência democratizante do documento encontra obstáculos nos valores autoritários presentes nos próprios atores jurídicos.

Segundo Casara (2018), os juízes brasileiros, mesmo após a redemocratização, continuam inseridos em uma tradição autoritária que naturaliza a desigualdade e a hierarquização social e, com isso, carregam uma “pré-compreensão” inadequada à democracia, como a valorização do uso da força e o medo da liberdade. A explicação para a manutenção de tal concepção é apresentada pelo autor na seguinte proposição:

Pode-se apontar que, em razão de uma tradição marcada pelo colonialismo e a escravidão, na qual o saber jurídico e os cargos no Poder judiciário eram utilizados para que os rebentos da classe dominante pudessem se impor perante a sociedade, sem que existisse qualquer forma de controle democrático dessa casta, gerou-se um sistema de justiça marcado por uma ideologia patriarcal e patrimonialista, constituída por valores que se caracterizam por definir lugares sociais e de poder, nos quais a exclusão do outro e a confusão entre o público e o privado somam-se o gosto pela ordem (CASARA, 2018. P.74).

Essa tradição autoritária é reproduzida, segundo o autor, nas estruturas hierárquicas das agências que atuam no sistema de justiça, uma vez que são os seus próprios membros os responsáveis pela realização de concursos de seleção e de

promoções nas carreiras, apesar de disfarçadas sob o discurso da neutralidade. Em conformidade com as ideias de Sorj (2001), Casara (2018) ressalta que o crescimento da atuação do Poder Judiciário é proporcional à diminuição da ação política na sociedade e que, apesar da esperança depositada sobre o sistema de justiça, o seu fracasso em satisfazer os interesses daqueles que recorrem a ele levou a população a identificar essas agências como representantes apenas daqueles que detém poder e riqueza no país. Ademais, o autor salienta que:

Se, por um lado, pessoas dotadas de sensibilidade democrática são incapazes de identificar nessas agências um instrumento de construção da cidadania, por outro, pessoas que acreditam em posturas fascistas aplaudem juízes e outros agentes políticos que atuam a partir de uma epistemologia autoritária (CASARA, 2018, p.75).

Como forma de reação ao distanciamento da população, setores do Poder Judiciário, com apoio da mídia, tem se dedicado a agradar o maior número possível de pessoas por meio de decisões judiciais que atendam aos anseios da opinião pública, pelo menos os externados nos meios de comunicação de massa, como forma de popularizar a justiça. Esse fenômeno é denominado “populismo judicial” e, longe de priorizar a garantia de direitos fundamentais, adere à racionalidade neoliberal, tornando-se um mero homologador das expectativas do mercado ou um instrumento de controle dos pobres (CASARA, 2018).

Com base nas discussões apresentadas, observa-se, portanto, que a conquista dos direitos sociais no Brasil resultou da ação do Estado em ofertá-los como forma de controlar e conter a luta dos cidadãos para adquiri-los, embora não se possa negar o crescimento da participação política expressa na organização de movimentos sociais por educação, moradia, reforma agrária e outros, principalmente, após a redemocratização. A tendência a institucionalizar as demandas sociais e, dessa forma, exercer o controle sobre como e o que se demanda, está presente também no papel exercido pelo Poder Judiciário, após a Constituição de 1988.

Assim, ao invés de se constituir como um instrumento de lutas sociais e, portanto, de ampliação da participação democrática, o campo jurídico acaba por se sobrepor ao campo político, institucionalizando as tensões entre cidadãos e Estado, em favor da manutenção da ordem social e dos interesses do capital. Isso ocorre, em parte, porque os próprios atores jurídicos contribuem para perpetuar estruturas de poder herdadas do período colonial, e que foram determinantes na construção da cidadania e da democracia no país.

2.3 Cidadania e democracia no Brasil

Segundo Carvalho (2018), não há um único caminho para se chegar à cidadania, contudo, os diferentes caminhos levam à formação de diferentes tipos de cidadãos e de democracias. No Brasil, o modo como os direitos foram sendo adquiridos pela população teve como consequência a excessiva valorização do Poder Executivo. Isso porque parte significativa dos direitos sociais foi implantada em períodos ditatoriais, em que o Poder Legislativo ou estava fechado, ou era decorativo. A fascinação pelo Executivo gerou ainda na população a tendência a buscar sempre um messias, um salvador da pátria, para atender as suas demandas. O autor analisa essa inclinação da sociedade brasileira, na seguinte proposição:

Essa orientação para o Executivo reforça longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo. O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (CARVALHO, 2018, p.221).

Sendo assim, em contraste com a cidadania, formou-se no país uma prática orientada mais para o Estado, denominada por ele “estadania”, do que para a representação. A prática de buscar soluções rápidas e diretas por meio de lideranças carismáticas ou messiânicas produziu uma impaciência popular frente ao funcionamento dos mecanismos democráticos de decisão que, geralmente, se mostram mais lentos. Essa tendência se expressa ainda na desvalorização do Poder Legislativo e de seus titulares. As eleições legislativas se mostram sempre menos importantes e nunca houve oposição ao fechamento do Congresso em períodos ditatoriais (CARVALHO, 2018).

Outra característica presente na sociedade brasileira refere-se à visão corporativista dos interesses coletivos, em que os benefícios sociais não são tratados como direitos de todos, mas como resultado particular de negociações entre categorias específicas e governo. Essa tradição teve início com Vargas, e, desde então, os indivíduos quando se organizam, tendem a fazê-lo de forma corporativista, procurando defender e aumentar os seus privilégios. Ademais, “a ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população” (CARVALHO, 2018, p. 223).

As particularidades presentes no modo como a cidadania é exercida no Brasil devem-se ainda à aspectos culturais herdados do período colonial e ainda não

superados, conforme salienta Schwarcz (2019), como a desigualdade social, o racismo, o patrimonialismo, a corrupção, o mandonismo e a violência. O processo de colonização contribuiu para consolidar uma sociedade marcada pela sobreposição dos interesses privados sobre os públicos; concentração de poderes nas mãos de poucas famílias, responsáveis por perpetuar relações de clientelismo, cujo uso da intimidade servia para encobrir hierarquias; e práticas de corrupção, características do mandonismo e do patrimonialismo.

Além destes traços culturais, Schwarcz (2019) ressalta ainda que o principal legado encarregado de perpetuar as estruturas de dominação e violência na sociedade brasileira foi a escravidão. Isso porque a sua disseminação foi ampla e deixou de ser um privilégio apenas dos senhores de engenho. Na colônia, tanto padres quanto militares, funcionários públicos, artesãos, comerciantes, pequenos proprietários e até mesmo libertos, possuíam escravos. Sobre essa questão, conclui a autora:

A escravidão foi bem mais que um sistema econômico: ela moldou condutas definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferenças fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência, e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia muito restrita (SCHWARCZ, 2019, p.27).

As estruturas de poder herdadas, além de definir a relação entre cidadãos e Estado, contribuíram ainda para manutenção da desigualdade social e da violência, duas das principais características de países periféricos de passado colonial, que no Brasil se apresentam em várias facetas: no plano econômico e social, na restrição das oportunidades, no racismo, na agressão decorrente das questões relacionadas à diversidade de gênero, no não acesso à saúde, moradia, educação, transporte, lazer etc. Em termos de concentração de renda, de acordo com os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicados em 2018, o Brasil se encontra entre os cinco países mais desiguais do mundo.

Acerca desta temática, o economista Morgan Milá, com base em pesquisa realizada em 2018, afirma que, entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos da população brasileira teriam visto a sua parte na renda nacional crescer de 54% para 55%; em compensação, a parte dos 50% mais pobres, teriam subido de 11% para 12% do total, e a parcela dos 40% restantes, teve seu quinhão diminuído de 34% para 32%. Seja como for, o estrato mais rico, 1% da população, detém 28% da renda nacional (SCHWARCZ, 2019).

Com relação aos índices de violência no país, os dados do *Atlas da Violência*, de 2018, revelam que, em 2016, 62,5 mil pessoas foram assassinadas, o equivalente a 171 mortes por dia ou 30 assassinatos para cada cem mil habitantes. Dentre a população assassinada, a maioria é negra, entre 15 e 29 anos, cerca de 71,5%, muito embora os negros e pardos correspondam a 55% da população. A violência nesse estrato social é considerada, portanto, “epidêmica”, expressa o racismo estrutural e institucional vigente no país, uma vez que essas mortes não ganham a necessária visibilidade.

O Brasil está entre os países mais violentos do mundo, com índice de mortalidade trinta vezes maior que os observados em países da Europa. Além disso, a polícia não é vista como uma força de proteção. Segundo pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, realizada no ano de 2018 em municípios de todas as regiões do país, 62% dos moradores de cidades com mais de cem mil habitantes relatam ter medo de sofrer agressão por parte da polícia (SCHWARCZ, 2019).

Os dados apresentados revelam o quão precária é a cidadania em grupos sociais mais vulneráveis. No Brasil, “convivem ainda, um modelo de ‘democracia inclusiva’, que levou à introdução crescente de distintos sujeitos sociais e, igualmente, uma ‘democracia exclusiva’, que procura ameaçar, quando não tolher, o catálogo de direitos dos cidadãos” (SCHWARCZ, 2019, p. 62). A consolidação da democracia no Brasil depende da promoção da igualdade econômica e racial, pois, enquanto existirem práticas racistas, patrimonialistas e clientelistas no interior das instituições, haverá um déficit republicano, segundo a autora. De sua parte, Carvalho (2018) assevera que a democracia no país ainda é frágil e precisa de tempo para se consolidar. O retardamento da incorporação dos cidadãos à vida política é decorrente das interrupções sofridas nos períodos democráticos e o aprendizado político exige uma prática constante.

Apesar da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, com e a partir da Constituição de 1988, o país vive desde 2016 enormes retrocessos. O avanço do neoliberalismo, cuja principal característica é a defesa da redução do papel do Estado, segundo Carvalho (2018), tem impacto sobre os direitos sociais, visto que se exige cortes de gastos estatais em benefício de organizações e mecanismos de controle internacional. Do ponto de vista político há também regressão. À sobrevivência de um modelo autoritário tradicional de se fazer política, soma-se a consolidação por meio das redes sociais, de um novo tipo de líder carismático e de uma nova forma de fazer política, não menos autoritária. “Trata-se do político populista digital, que prega o ódio e a intolerância, acusa a imprensa e os intelectuais, e se proclama novo ao se dirigir sem

mediação alguma à população” (SCHWARCZ, 2019, p. 63). Esse tipo de político contribui, ainda segundo a autora, para a perpetuação da imagem de um presidente-pai, justo com os seus apoiadores e severo com os rebeldes.

No Brasil, a cidadania está, portanto, subordinada às relações de dependência, seja ao Poder Executivo forte e paternal, ou ao Poder Judiciário, que se dispõe a atuar sobre os problemas sociais, se sobrepondo ao campo político. Este tipo de relação impõe limitações ao exercício da cidadania e à própria democracia, isso porque a liberdade do indivíduo é o requisito para a existência de ambas.

Segundo Neumann (1969), a democracia é um sistema político cuja essência consiste na execução de mudanças sociais em grande escala, e que possibilitem elevar ao máximo a liberdade dos indivíduos, permitindo que estes se sobreponham à alienação do poder político e desenvolvam plenamente suas habilidades e faculdades. Com relação ao que se espera da ação política numa democracia, o autor assim se expressa:

A ação política numa democracia é a eleição livre de representantes e a conservação de reação espontânea às decisões desses representantes. Isso, por sua vez, exige que os órgãos sociais como os partidos políticos e sindicatos se mantenham livres da influência do Estado e abertos às críticas e pressões de todas as camadas. E também é preciso que o eleitorado, caso venha a se defrontar com problemas sérios, seja capaz de se organizar espontaneamente para encontrar a solução (NEUMANN, 1969, p. 213).

Com base nas ideias expostas pelo autor, no que tange a necessidade de independência da ação política, se constata, mais uma vez, que o tipo de cidadania e de democracia desenvolvidas no país, apresentam limites e fragilidades, posto que a liberdade dos indivíduos, restrita na experiência brasileira pelas relações de dependência, é, ao mesmo tempo, condição e consequência da democracia. Contudo, a ausência de liberdade, segundo Neumann (1969), não pode ser atribuída unicamente ao Estado, pois, mais perigoso do que o poder público exercido sobre o indivíduo, é o poder privado ou econômico.

Sobre as consequências da interferência do poder econômico na vida política, Marcuse (1982) ressalta que a democracia, submetida à lógica do capital, parece ser o mais eficiente sistema de dominação, uma vez que esse domínio é exercido por meio da ilusão da participação dos indivíduos nas decisões coletivas, quando de fato, o poder do aparato tecnológico se estabelece como um poder separado e acima deles. As contradições presentes na democracia, experimentadas sob a ideologia da racionalidade tecnológica, não diminuem, no entanto, os aspectos progressistas desta forma de

governo, principalmente frente aos regimes totalitários existentes nas sociedades de capitalismo avançado, no período anterior ao Estado de Bem-Estar Social. Acerca das contradições presentes nos regimes democráticos, o autor pondera:

A denúncia das aptidões opressivas do Estado do Bem-Estar Social serve, assim, para proteger as aptidões opressivas da sociedade anterior ao Estado do Bem-Estar Social. Na fase mais avançada do capitalismo, essa sociedade é um sistema de pluralismo subjugado no qual as instituições competidoras cooperam para a solidificação do poder do todo sobre o indivíduo. Ainda assim, a administração pluralista é, para o indivíduo administrado, muito melhor do que administração total. Uma instituição pode protegê-lo da outra; uma organização pode mitigar o impacto da outra; as possibilidades de fuga e desagravo podem ser calculadas. O domínio da Lei, não importa quão restrito, é, ainda assim, infinitamente menos perigoso do que o domínio acima da lei ou sem ela (MARCUSE, 1982, p. 64).

A administração pluralista, caracterizada pela separação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, presente nas sociedades democráticas, na concepção de Marcuse (1982), pode garantir um sistema de poderes que se contrabalançam para impedir que um se sobreponha ao outro, protegendo os direitos individuais. O problema está no fato de que estes também se unem para conter a transformação, ampliando e aprimorando as formas de dominação. Em conformidade com o pensamento de Neumann (1969) e Marcuse (1982), Saramago (2002) problematiza os entraves impostos pelo capital à efetivação da democracia e, conseqüentemente, da concretização dos direitos humanos.

Segundo Saramago (2002), a justiça como condição para a felicidade humana, aquela que permite às pessoas não morrerem de fome ou de doenças curáveis para alguns e não para outros, que seja distributiva e cumulativa, sinônimo de ética, protetora da liberdade e do direito, em que qualquer ser humano possa reconhecer como sua, está expressa num código de aplicação prática que poderia ser compreendido por todos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Esse documento apresenta 30 direitos básicos e essenciais e “poderia substituir com vantagem, no que respeita a retidão de princípios e clareza de objetivos, os programas de todos os partidos políticos do orbe, nomeadamente os da denominada esquerda” (SARAMAGO, 2002, p. 3).

Os entraves para a concretização de tais direitos, dos quais pouco se fala atualmente e que são sistematicamente silenciados e desprezados, segundo o autor, deve-se ao fato de que, embora se continue a falar na democracia como algo vivo e atuante, pouco restou dela: apenas um conjunto de formas ritualizadas, em que os eleitos “se vão tornando cada vez mais em meros ‘comissários políticos’ do poder econômico, com a objetiva missão de produzirem as leis que a esse poder convierem”

(SARAMAGO, 2002, p. 4). Assim, mesmo que aos cidadãos seja concedido o direito ao voto, a ação democrática começa e termina aí. O direito a eleger e a retirar do poder um governo é garantido; contudo, o voto do cidadão nunca terá efeito visível sobre a única força real que domina o mundo: o poder econômico das empresas trans e multinacionais.

O fato de a democracia não se realizar efetivamente é dissimulado pela publicidade, que também se beneficia do poder econômico. Assim, são evitados protestos por parte da população. Essa dissimulação gera um automatismo verbal e mental, impedindo que se veja cruamente os fatos, mesmo que todos saibam que é assim que funciona o sistema. Considerando que a probabilidade de consecução plena ou relativamente satisfatória dos direitos humanos é maior no quadro de um sistema democrático, o autor aponta que é necessário “promover um debate mundial sobre a democracia e as causas da sua decadência, sobre a intervenção dos cidadãos na vida política e social, sobre as relações entre os Estados e poder econômico e financeiro mundial (...)” (SARAMAGO, 2002, p. 4).

Para Neumann (1969), a estabilidade de um governo democrático depende ainda de três elementos: do funcionamento eficaz do Estado pelo direito, da flexibilidade de sua engrenagem política para enfrentar novos problemas, e da educação de seus cidadãos. A importância da formação política para o exercício da cidadania é defendida também por Adorno. Para o autor, “uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas” (ADORNO, 1995, p. 142).

Nesse sentido, ainda, comparando o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra com a experiência histórica do Brasil, Carvalho (2018) enfatiza que a diferença entre os dois países está, principalmente, na prioridade dada pelo primeiro em garantir o acesso universal à educação como condição para o exercício da cidadania, o que contribuiu também para a conquista de outros direitos, enquanto que o segundo, demorou a garantir esse direito e até hoje o oferece de forma precária, conforme será discutido adiante.

Capítulo 3

O direito à educação no Brasil

O direito à educação no Brasil, segundo Cury (2014), foi garantido pelo Estado de modo lento e tardio. As Constituições criadas desde a independência do país expressam esse processo. Tal característica não é específica do Brasil, sendo compartilhada por países colonizados, cujas classes dirigentes não consideravam a educação como uma necessidade social significativa para todos e “se preocuparam muito mais com seus interesses exclusivos do que com um projeto nacional que englobasse dimensões mais amplas de cidadania para todos” (CURY, 2002, p. 257).

Além dos fatores políticos e econômicos, os elementos culturais também foram determinantes para a desvalorização do aprendizado da leitura e da escrita no Brasil. Segundo Cury (2014), durante a maior parte do período colonial, entre 1549 e 1759, a educação primária esteve nas mãos dos padres jesuítas e, diferentemente do que ocorreu em países cuja Reforma Protestante tornou indispensável a leitura das escrituras, aqui se privilegiou a oralidade. O catolicismo contrarreformista não estava preocupado em oferecer uma educação escolar aos nativos ou escravizados, pois para aqueles que eram vistos apenas como força de trabalho, bastava a doutrinação ou a catequese.

Ainda que esse aspecto da cultura tenha sido comum aos países latino-americanos que sofreram colonização ibérica, Carvalho (2018) aponta que no Brasil, o despreço pela educação foi ainda maior e se revela, entre outros exemplos, na situação do ensino superior, destinado exclusivamente às elites. Ao contrário dos investimentos realizados pela Espanha na criação de universidades – 23 construídas na América Espanhola durante a colonização –, Portugal nunca permitiu a criação de universidades em sua colônia até a chegada da família real, em 1808. Os brasileiros que quisessem cursar o ensino superior e tivessem condições para tal, deveriam viajar a Portugal. Para se ter uma ideia da disparidade, entre 1772 e 1872 passaram pela Universidade de Coimbra 1.242 estudantes brasileiros, ao passo que 150 mil pessoas foram formadas nas universidades da América Espanhola (CARVALHO, 2018).

Nesta direção, a preocupação com a instrução primária não era diferente. Somente após a independência do Brasil, em 1822, a instrução primária foi reconhecida como um direito civil e político garantido a todos os cidadãos (os nascidos livres, os naturalizados e os libertos, conforme definido na Constituição de 1824). Escravos e

índios foram excluídos do direito à educação e as mulheres enfrentaram muitos obstáculos para ter acesso à ela em decorrência da visão tradicionalmente discriminatória da sociedade patriarcal brasileira. Quanto à sua efetivação, a primeira lei geral da educação, responsável pela regulamentação da instrução primária, assinada por D. Pedro I, foi criada em 1827. Contudo, apesar de já constar nesta lei a perspectiva de se oferecer não apenas a transmissão de conhecimento, mas também uma educação voltada para a cidadania, expressa na proposição, presente no artigo 6º, de que fossem realizadas nas escolas a leitura da Constituição do Império e da história do Brasil, a oferta da educação escolar abrangia apenas as vilas e lugares mais populosos.

Apenas com o Ato Adicional (Lei nº16, de 12.08.1834) as províncias passaram a ter certa autonomia sobre a instrução pública, porém, a oferta de vagas manteve-se dispersa e abrangente, uma vez que a lei estabeleceu uma duplicidade de redes de ensino, mantendo sob a responsabilidade do poder central, dotado dos maiores recursos, o ensino superior, destinado apenas às elites, e confiando a instrução primária às províncias que eram providas de impostos de menor valor (CURY, 2014).

A garantia do direito à educação também não se efetivou com a proclamação da República, ao contrário, o federalismo educacional, isto é, a descentralização do ensino, foi mantido na Constituição de 1891 e ainda deixou a cargo dos estados a decisão quanto à gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. A única intervenção da união na questão da educação foi referente à determinação da laicidade do ensino. Nesse sentido, diferentemente da Constituição de 1824, a educação escolar não foi declarada diretamente como um direito, na medida em que a gratuidade não estava garantida, representando um retrocesso. As causas e as suas consequências são explicitadas por Cury na seguinte proposição:

Uma decorrência dessa evolução é a ausência de uma educação escolar que se assentasse minimamente na igualdade de oportunidades. Não interessava aos nossos grupos dominantes a construção de sistema educacional público democrático, seja porque nem o sistema social e nem o sistema político eram efetivamente democráticos, seja porque a educação escolar conteria em si a possibilidade de contestá-lo (CURY, 2014, p. 28).

A educação básica como um direito juridicamente protegido, só será reconhecida na Constituição de 1934. Tal conquista só foi possível, segundo o autor, em decorrência das demandas por padrões mínimos de escolaridade, impostos pelo processo de industrialização e urbanização, ocorrido nas primeiras décadas do século XX, o que levou diversos grupos sociais a pressionarem o governo Vargas no início da década de

1930, a estabelecer regras nacionais para a educação, como a gratuidade das escolas públicas em âmbito nacional e a obrigatoriedade para todos em certa faixa etária. Atendendo à essas reivindicações, a Constituição de 1934 determinou a autonomia dos estados e o sistema federativo, mas impôs aos estados e municípios a responsabilidade pela instrução primária gratuita e obrigatória, de quatro anos.

A educação foi assumida novamente como um direito a ser garantido a todos e seu financiamento foi vinculado à destinação obrigatória de um percentual dos impostos arrecadados, em percentuais diferentes para a união, estados e municípios. O documento estabeleceu ainda a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), como um órgão consultivo encarregado de apontar soluções para os problemas nacionais e de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). O federalismo educacional também foi mantido, contudo, assegurando que as diretrizes e bases da educação fossem da competência da união (CURY, 2014).

A obrigatoriedade de destinar um percentual dos impostos para o financiamento da educação, como condição para a sua efetivação, sempre foi respeitada, de acordo com Cury (2014), em períodos democráticos do país e suspensa durante os regimes autoritários. Tal situação pode ser observada pouco tempo depois de aprovada a Constituição de 1934, quando ocorre o golpe de 1937 e, no decorrer do Estado Novo (1937-1945). O Estado passa a ter um papel oficialmente subsidiário com relação à educação, cabendo à família e ao ensino privado garantir a educação elementar. Esse princípio foi afirmado na Constituição outorgada pelo novo regime, em 1937, e superada apenas quando este foi destituído.

A discussão sobre a responsabilidade do Estado na garantia do direito à educação também esteve presente durante a elaboração das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, entre 1946 e 1961. Além da questão do financiamento, houve também um forte debate quanto à centralização *versus* a descentralização e a disputa acirrada entre defensores do ensino público *versus* os setores do ensino privado. A Lei nº 4.024/61, reafirmou a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino público, mas também contemplou várias demandas do setor privado por recursos do Estado. A vinculação obrigatória do percentual dos impostos para o financiamento da educação foi suspensa, mais uma vez, com o golpe militar (1964-1985), por meio da nova Constituição, de 1967, e restituída apenas para os municípios, em 1969 (CURY, 2014).

Embora a Lei nº 5.692/71 tenha garantido a expansão da educação obrigatória para oito anos e estabelecido o ensino secundário profissionalizante, compulsório e

universal para a faixa etária de 15 a 17 anos, as medidas adotadas pela ditadura militar promoveram “uma expressiva queda dos recursos para a educação, um arrocho no salário dos professores, uma censura nos currículos e o índice de evasão e repetência subiu atingindo especialmente as populações urbanas das periferias” (CURY, 2014, p. 42). Ademais, o ensino profissionalizante, caracterizado pela ênfase dada à formação tecnicista, voltada apenas para o mercado de trabalho e não para o desenvolvimento da consciência crítica, mostrou-se um fracasso, tendo sua obrigatoriedade revogada em 1982 (Lei nº 7.044/82).

Com o processo de redemocratização do país, além da luta por direitos civis e políticos, havia também o anseio da população por direitos sociais, entre eles o direito à educação. Diferentemente das legislações anteriores, a Constituição de 1988 reconheceu o direito à educação como um direito público subjetivo, isto é, passível de ser exigido por via judicial, tornou obrigatória a educação básica para a faixa etária de sete a 14 anos, e determinou que o seu financiamento fosse realizado por meio de recursos públicos, provenientes da arrecadação de impostos, distribuídos entre municípios, estados e união, conforme percentual predeterminado. A lei estabeleceu ainda princípios, diretrizes e regras, além de recursos vinculados aos planos, de modo a dar substância a esse direito e condições para a sua efetivação. Em 2009, a obrigatoriedade foi expandida para todas as etapas da educação básica, educação infantil, ensino fundamental e médio, com exceção da creche (primeira etapa da educação infantil), isto é, para a faixa etária de quatro a 17 anos (CURY, 2014).

A noção de *educação básica*, conforme Cury (2014), surgiu nesse contexto como um conceito novo, que pretendia expressar a ideia de educação como um direito de todos e que, portanto, contivesse elementos *comuns* ou *universais*. Dessa forma, a educação escolar pretendida deveria oferecer, não apenas os conhecimentos científicos válidos para toda e qualquer pessoa, um patrimônio cultural, necessário ao desenvolvimento humano, mas também garantir um aprendizado imprescindível ao combate à desigualdade e à discriminação, tal qual a promoção da democracia, da cidadania e dos direitos humanos. O artigo 205 da Constituição de 1988 estabelece que “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).

Nesse sentido, tal como aponta Cury (2010 e 2014), e em consonância com as ideias de Marshall (1967), a Constituição de 1988 é significativa para a educação, pois a reconhece como um bem público e como dimensão fundante da cidadania, responsável por contribuir para a superação das precárias condições de existência social herdadas de séculos de colonização. Afora esse aspecto relevante, há na Constituição ainda, segundo o autor, o avanço do conceito de cidadania para o de direitos humanos. Esse princípio é afirmado no artigo 4º, quando se declara a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Ainda que por meio da trajetória do direito à educação no Brasil, representada sob a forma de lei nas Constituições, não seja possível apreender dados percentuais acerca do alcance da oferta de ensino no país em cada período citado, elementos importantes para a compreensão do fenômeno, mas que não cabem ser explorados nos limites deste trabalho, sua dimensão legal revela aspectos significativos quanto à morosidade do Estado brasileiro em assumir a responsabilidade para efetivá-lo, embora tal direito tenha sido reconhecido há quase 200 anos, ainda que tenha ocorrido retrocessos históricos.

Tomando como referência a proposição de Norberto Bobbio acerca das três gerações de direitos humanos, a primeira, ocorrida no século XVIII, em que são conquistados os direitos políticos, a segunda, localizada no século XIX, marcada pela obtenção dos direitos sociais, considerados necessários à promoção da igualdade, e a terceira, a partir da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, na qual se passou a exigir-se a proteção dos direitos assegurados, Boto (2005) defende a tese de que o direito à educação também teria se desenvolvido por patamares postos em três gerações. Nesta perspectiva, compreende-se que os direitos não são naturais, mas históricos, resultado de lutas sociais em determinadas conjunturas. Além do seu reconhecimento coletivo, com sua fixação em lei, os direitos precisam ser positivados, tornados concretos mediante atuação do Estado e protegidos juridicamente, isto é, reconhecidos como direito subjetivo.

O direito à educação escolar, portanto, teria se desenvolvido, segundo Boto (2005), de maneira análoga aos direitos humanos, em três gerações. A primeira, situa-se no postulado do ensino universal para todos, com a garantia do acesso à escola pública; a segunda, corresponde ao atendimento de padrões de qualidade que possibilite o êxito de todos os alunos no processo de aprendizagem; e a terceira refere-se ao reconhecimento da necessidade de revisar o trabalho realizado pela escola, no tocante

ao seu currículo de matriz eurocêntrica, masculina, branca, capitalista e ocidental, a fim de expandir a luta pela igualdade no sentido de contemplar também a diversidade cultural, diferentes pertencas culturais e saberes historicamente preteridos, e as trajetórias de grupos sociais que apresentam maior dificuldade para participar desse direito subjetivo universal.

Os três momentos de afirmação do direito à educação seguem a mesma trajetória histórica dos direitos públicos (políticos, sociais e identitários e/ou comunitários) e expressam o processo de democratização do ensino ou na escola, conforme Boto (2005). No primeiro, ocorrido no final do século XVIII, a noção de democracia se manifesta na defesa da universalização do acesso à educação; no segundo, situado no final do século XIX, se evidencia a democracia nos debates pedagógicos acerca dos métodos de ensino, um conjunto de procedimentos desenvolvidos com o intuito de garantir a aprendizagem a todos; e no terceiro, iniciado no último quartel do século XX, a democracia desdobra-se em reflexões sobre “hierarquias, interdições e relações de autoridade externas à sala de aula, mas que dizem respeito ao conjunto da comunidade de cada escola e seus particularismos (...) questões éticas que envolvem a temática da vida escolar pensada sob o signo da democracia” (BOTO, 2005, p. 794).

A referida autora destaca, contudo, que assim como os demais direitos, o reconhecimento do direito à educação, mesmo que expresso na forma de lei, não garante a sua efetivação. Nesse sentido, apesar do seu desenvolvimento histórico, expresso em três momentos, a concretização do direito depende de opções e de valores políticos. Tal como assevera a Boto (2005), quanto aos entraves para a concretização da lei, Cury (2002) ressalta:

Certamente que, em muitos casos, a realização dessas expectativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É inegável também a dificuldade de, diante da desigualdade social, instaurar um regime em que a igualdade política aconteça no sentido de diminuir as discriminações. Além disso, muitos governos proclamam sua incapacidade administrativa de expansão da oferta perante a obrigação jurídica expressa (CURY, 2002, p. 247).

No Brasil, ocorreram avanços significativos na garantia do direito à educação após a Constituição de 1988. Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2018, 34,2% das crianças com idade entre zero e três anos frequentavam a creche, 92,4% entre quatro e cinco anos estavam matriculadas na educação infantil, 99,3% entre seis e 14 anos estavam cursando o

ensino fundamental e 88,2% dos adolescentes entre 15 e 17 anos frequentavam o ensino médio¹⁷. Contudo, enquanto os dados sobre o acesso indicam que quase a totalidade de crianças e adolescentes entre quatro e 17 anos estão matriculados na educação básica, persistem ainda muitos desafios a serem enfrentados, como a diminuição das taxas de evasão, a expansão das vagas em creches, a garantia da qualidade do ensino para todos, cujos resultados insatisfatórios se expressam, entre outras formas, nos índices baixos das avaliações do sistema educacional, na não oferta de uma educação escolar que preze não apenas pela igualdade, elemento essencial, mas que contemple também a diversidade e a implementação da gestão democrática nas escolas.

Como a quase universalização da educação escolar ocorreu de forma lenta e tardia, se efetivando apenas a partir das últimas décadas do século XX, o desenvolvimento desse direito para outros patamares afora o acesso, tal como proposto por Boto (2005), ainda não se concretizou no país. De outra forma, os dispositivos legais, como o reconhecimento da educação como direito público subjetivo, criados pela regulamentação da educação em diversas leis, como a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – (lei nº 8.069/90), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – (lei nº 9394/96), os pareceres e resoluções do CNE, entre outros, têm possibilitado à população recorrer ao Poder Judiciário para concretizar o que está previsto em lei. A intervenção do Poder Judiciário, em vista da proteção do direito à educação, é designada como judicialização da educação.

3.1 A expansão da esfera jurídica sobre a educação

A garantia do direito à educação está relacionada ao cumprimento, por parte do Estado, de uma série de direitos correlacionados, para além da universalização e gratuidade do ensino, são eles: o atendimento especializado às crianças e adolescentes com deficiência; o atendimento no ensino fundamental por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; o direito de contestar critérios avaliativos adotados por escolas e professores; o acesso à escola próxima da residência do aluno; a qualidade da educação ofertada; o direito de ser respeitado pelos educadores; o direito de organização e participação em entidades estudantis; e outros.

¹⁷Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf. Acesso em 01 set. 2019.

Desde o reconhecimento da educação como um direito público subjetivo, a população tem se valido de instrumentos jurídicos para garantir o acesso ao ensino e a outros direitos correlacionados, como merenda, transporte escolar, condições adequadas para o atendimento de alunos com deficiência etc. (CURY e FERREIRA, 2009). Além da procura pelo Poder Judiciário para exigir a responsabilização do Estado frente às situações de omissão no cumprimento de tais direitos, tem ocorrido ainda, nos últimos anos, o aumento do que é denominado por muitos como judicialização de questões próprias do cotidiano escolar, geradas, portanto, no interior da instituição, envolvendo relações pessoais entre os membros da comunidade escolar (CHRISPINO e CHRISPINO, 2008).

Não obstante a dimensão de luta contida na lei como instrumento de reivindicação e de realização de direitos, uma vez que “declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante” (CURY, 2002, p. 259), a expansão do Poder Judiciário sobre a educação parece estar se sobrepondo às atribuições da própria instituição escolar no tocante a administração de demandas e conflitos internos. Afora esse aspecto mais direito, o avanço da esfera judicial sobre a vida escolar se manifesta ainda de forma indireta, isto é, por meio da disseminação de discursos, jargões, regras e procedimentos jurídicos no interior da instituição, conforme apontado por Hirschl (2006).

Esses elementos podem ser identificados, por exemplo, como já apresentado no início deste trabalho, na utilização equivocada do termo denúncia, pela comunidade escolar, para se referir a qualquer reclamação sobre a escola ou seus profissionais, uma vez que a palavra denota a ideia de crime; nas Comissões de Mediação de Conflitos, previstas para serem implantadas em todas as unidades da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP), desde a educação infantil até o ensino fundamental, conforme a Lei nº16.134/2015; no uso de registros correspondentes às manifestações de condutas inadequadas, tanto de discentes quanto de docentes, realizados em cadernos de ocorrência; nos regimentos disciplinares internos; nos discursos ameaçadores adotados pelos professores e direcionados aos alunos quanto à possibilidade de recorrer a órgãos externos, como o Conselho Tutelar, para resolver problemas disciplinares; no próprio clima de delação instaurado nas unidades que, muitas vezes, é utilizado como instrumento de coação contra os profissionais da educação pelas chefias imediatas, entre outros.

A existência de ouvidorias destinadas a receber reclamações e denúncias contra a escola e seus profissionais, que no caso desta pesquisa, refere-se ao plantão de supervisão de uma Diretoria Regional de Educação (DRE) da RME-SP, assim como o ato de recorrer a órgãos externos a instituição para resolver questões internas, também parecem ser, portanto, expressão da expansão da esfera judicial sobre o campo da educação. Nesse sentido, afora o aspecto progressivo das ouvidorias, compreendidos como instrumentos para a consolidação das relações democráticas, esses espaços se revelam também como característicos da sociedade administrada: mecanismos de controle externo, tanto das instituições e de seus profissionais quanto dos indivíduos que a ele recorrem.

Com o auxílio de Adorno (1979), é possível inferir que a expansão do Poder Judiciário sobre a educação, o controle por meio da normatização, resulta da disseminação do domínio da administração também sobre a cultura, esfera da vida social da qual a educação faz parte, caracterizada (a cultura) como a manifestação da essência humana pura, independente da funcionalidade da sociedade, e capaz de estabelecer críticas ao mundo tal como é, sendo o mais alto e puro produto da humanidade. Se antes a cultura e a administração se encontravam em posições opostas, visto que, enquanto a primeira está relacionada à autonomia, à espontaneidade e à crítica, a segunda tem como traço predominante a função de controlar por meio da organização, divisão, acumulação e ponderação, com o advento da sociedade administrada, a cultura também foi incorporada à sua lógica.

O domínio da sociedade administrada sobre campos até então não controlados, se deve à expansão das relações de troca sobre o conjunto da vida social. Submetida à administração, a cultura passa a servir a reprodução da vida material, se afastando da sua posição crítica diante do mundo. Ao suprimir a tensão entre a cultura e a realidade (por exemplo, o cotidiano de trabalho ou a vida doméstica), a administração a impede de apontar para além da conservação da sociedade existente, convertendo-se em sua própria contradição. Contudo, segundo Adorno (1979), justamente pelo fato de a cultura ser precisamente aquilo que não é necessário ao processo de produção da vida material, visto que ela se ergue contra a racionalidade dos fins, sua inutilidade deveria ser preservada como condição para a sua independência.

A escola como instituição destinada à formação das novas gerações, portanto, parte da esfera cultural, também é influenciada pela lógica da sociedade administrada. Sua racionalidade se manifesta no interior da instituição por meio do controle sobre as

práticas pedagógicas, a organização e as próprias relações pessoais. O seu principal instrumento de controle, tema que será aprofundado adiante, é a burocracia. O domínio da administração sobre a cultura se mostra ainda na imposição de se medir esta última de acordo com normas e padrões alheios a natureza do próprio objeto em si (seja ele cultural ou não) (ADORNO, 1979).

Tal situação pode ser observada nas práticas pedagógicas que destinam grande parte do tempo ao treino dos alunos para responder as chamadas avaliações externas¹⁸, que objetivam mensurar os conhecimentos adquiridos por eles e confrontar as escolas em seus desempenhos. Se tal prática é orientada pela necessidade legítima de controle dos resultados das práticas educacionais, por outro lado, expressa a incapacidade e a impossibilidade de os próprios educadores definirem os objetivos do trabalho que realizam com base nas demandas apresentadas pelos alunos e em consonância com o projeto pedagógico da instituição. Essa forma de racionalização, que põe em segundo plano a autonomia e a espontaneidade, determina os meios e os fins da educação, os conteúdos e métodos de ensino e as próprias relações entre os que participam da vida escolar.

Nesse sentido, o crescimento do número de reclamações e denúncias registradas contra a escola, sobretudo na educação básica, conforme apontam as pesquisas de Nascimento (2012) e Dulci (2009), apresenta aspectos contraditórios, pois ao mesmo tempo que as ouvidorias se constituem como instrumentos de consolidação das relações democráticas para a garantia do direito pleno à educação, aproximando a população do poder público, portanto, revestindo-se de um caráter progressivo, elas parecem contribuir também para enfraquecer a possibilidade dos membros da comunidade escolar encontrarem eles próprios soluções para os problemas internos à instituição.

A transferência de responsabilidade sobre questões próprias da escola, como o relacionamento entre alunos e entre alunos e professores ou demandas administrativas ordinárias, para os órgãos externos, como as ouvidorias, mostra-se regressivo, visto que representa um risco para a autonomia das relações escolares e para a própria instituição. Embora a relevância de tais órgãos seja inquestionável, como expressão da sociedade administrada, eles estão destinados a exercer o controle, não só sobre a escola e seus

¹⁸Avaliações externas são exames padronizados realizados em grande escala, em todo o território nacional, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) –, com o objetivo de avaliar a qualidade da educação oferecida no país e, com isso, fornecer subsídios para a elaboração de políticas educacionais.

profissionais, mas também sobre o próprio reclamante, inibindo qualquer forma de solução que já não esteja prevista pelo aparato.

Outra questão que deve ser considerada é o fato das reclamações e denúncias registradas formalmente contra a escola e seus profissionais estarem pautadas, muitas vezes, apenas em opiniões e não em fatos. A escola, como uma das principais instituições sociais, destinada à formação das novas gerações, tem despertado o interesse de grande parte da população, não só em relação à garantia do acesso a esse espaço de educação formal, como também em relação ao seu funcionamento, às práticas pedagógicas, às formas de socialização, ao currículo e, principalmente, aos problemas presentes na instituição.

Dessa forma, em função da estreita relação entre sociedade e escola, principalmente, com o processo de quase universalização da educação básica nas últimas décadas, as unidades educacionais se tornaram alvos constantes de críticas motivadas tanto em decorrência da observação de problemas concretos, quanto pela influência de parte da mídia, representante dos interesses de certos grupos econômicos ansiosos pela privatização do setor, que se dedicam a divulgar as dificuldades enfrentadas pela escola pública diuturnamente, de modo a construir uma imagem negativa da instituição e de seus profissionais.

Os problemas que acompanham as redes de educação pública de todo o país são, inquestionavelmente, reais e passíveis de críticas, convertendo-se, inclusive, em objetos de estudo de um número cada vez maior de pesquisadores. No entanto, o fato de parte da população criticar as escolas, baseada unicamente na opinião assentada no senso comum, o que parece ter se tornado cada vez mais costumeiro, revela os limites da instituição escolar em atender as demandas de seu público, mas também revela que determinados interesses extraescolares interferem no modo como é concebida por esse mesmo público.

Essa prática pode ser observada em diversos espaços de convivência social, para além das reuniões de pais e dos muros da escola. Tais críticas, geralmente, são acompanhadas de sugestões destinadas a resolver todos os problemas educacionais enfrentados no país, fenômeno que parece ser específico da educação, visto que não é percebido no que se refere à outras atividades profissionais ou áreas de conhecimento, talvez pelo sentimento de familiaridade da população em relação à instituição escolar.

O problema da propagação de opiniões críticas quanto à escola pública e seus profissionais, muitas vezes, convertidas em reclamações formais, denúncias e até

processos judiciais, está no fato dessas opiniões, segundo Adorno (1969), não estarem pautadas na realidade objetiva, mas na consciência subjetiva dos indivíduos. Na sociedade administrada, essa consciência se revela como consciência coisificada¹⁹, impossibilitada de reflexão, resultante de um mundo igualmente coisificado. Sendo assim, a opinião emitida sob essas condições não pode valer como critério de verdade. A diferença entre verdade e opinião pode ser assim expressa: enquanto a primeira é resultante de uma reflexão acerca do objeto, a segunda advém da incapacidade do indivíduo de compreender a realidade objetiva.

A condição para a compreensão da realidade, conforme Adorno (1969), é a experiência, aqui sinteticamente definida pela relação entre sujeito e objeto. Na atualidade, no entanto, a opinião tem se nivelado ou substituído a verdade, se constituindo independentemente da experiência. Isso acontece, entre outras razões, porque a opinião “oferece explicações mediante as quais é possível ordenar sem contradições uma realidade plena de contradições, sem ter que fazer o menor esforço” (ADORNO, 1969, p. 144). Para o autor, da mesma forma que não é possível existir liberdade sem uma opinião que possa divergir da realidade, o direito à livre expressão também exige que haja “identidade entre os indivíduos e entre as consciências individuais e o interesse comum racional (...)” (ADORNO, 1969, p. 155).

A quantidade considerável de reclamações e denúncias registradas formalmente contra a escola pública e seus profissionais em ouvidorias pode ser resultado, portanto, do tipo de relação estabelecida entre a instituição e a comunidade escolar em que não há espaço para o diálogo, tampouco para a construção de vínculos, isto é, não há experiência. Isso ocorre, entre outros fatores, segundo Adorno (1995), porque a escola é uma instituição organizada desde uma estrutura burocrática que possui uma lógica própria, fechada em si mesma, incompreendida pela maioria, e, talvez por isso mesmo, questionada. Ademais, “a escola possui uma tendência imanente a se estabelecer como esfera da própria vida e dotada de legislação própria” (ADORNO, 1995, p. 114) em que “aquilo que é relativo à escola (...) se impõe no lugar da realidade, que é mantida meticulosamente à distância por intermédio de dispositivos organizatórios” (Idem, 1995, p. 109). Dessa forma, “na medida em que as pessoas da escola não permitem

¹⁹A consciência coisificada é definida como “uma consciência que se defende em relação a qualquer vir-a-ser, frente a qualquer apreensão do próprio condicionamento, impondo como sendo absoluto o que existe de um determinado modo” (ADORNO, 1995, p. 132). Tais características conforma o indivíduo a um mundo também coisificado, em que os meios são transformados em fins, impedindo o pleno desenvolvimento das faculdades e habilidades individuais e interesses coletivos.

interferência, o fechamento da escola sempre tende a se enrijecer, sobretudo face à crítica” (Idem, 1995, p. 115).

A tendência hermética da escola e sua postura reticente diante de críticas externas, somadas à conscientização progressiva da população acerca de seus direitos constitucionais, parecem estar contribuindo para que o recurso às ouvidorias se torne uma prática cada vez mais frequente por parte da comunidade escolar, criando um clima permanente de delação entre os seus membros. Nesse sentido, considera-se que um dos aspectos determinantes para o distanciamento entre a população e a escola, assim como para a expansão da esfera judiciária sobre a educação, pode estar relacionado à sua própria estrutura burocrática que, embora necessária, conforme aponta Adorno (1979), tende a institucionalizar as relações, contrariando o que se espera de uma instituição que, desde a Constituição de 1988, tem como princípio norteador a gestão democrática, isto é, a efetiva participação de pais, alunos, professores, funcionários e gestores nas decisões coletivas no que tange a administração da unidade escolar.

3.2 A estrutura burocrática da escola e os limites da participação democrática

A escola como instituição destinada à formação das novas gerações e, portanto, parte da esfera cultural, está submetida à lógica da racionalidade tecnológica. O controle exercido sobre a instituição se expressa, entre outras formas, por meio da estrutura burocrática a qual ela está sujeita. De acordo com Marcuse (1999b), a expansão da racionalidade tecnológica sobre toda a organização social, inclusive sobre as relações humanas, foi acompanhada pela burocratização. O surgimento da burocracia é decorrente da intensificação da divisão do trabalho e de sua consequente especialização, visto que esse processo exigiu a presença de um órgão capaz de coordenar e gerenciar as unidades atomizadas da produção, a fim de garantir a ordem racional das diferentes funções, convergindo à fragmentação para um padrão geral.

Segundo Weber (1978), o avanço das organizações burocráticas na sociedade, resulta de sua superioridade técnica sobre qualquer outra forma de organização em razão de sua “precisão, velocidade, clareza, conhecimento, dos arquivos, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal (...)” (WEBER, 1979, p. 249), permitindo alcançar o mais alto grau de eficiência e calculabilidade dos resultados. Baseada em princípios racionais, a burocracia seria indispensável a todas as espécies de situações e contextos orientados para o atendimento das necessidades da administração de massas, e até mesmo de assuntos cotidianos.

Sendo assim, para o autor, o exercício da dominação por meio da administração burocrática estaria fundamentado no saber que a torna racional.

Esse caráter objetivo e impessoal da racionalidade tecnológica, que se manifesta também na burocracia, conferiu aos grupos burocráticos a dignidade universal da razão e, por isso, a sua incontestabilidade. Contudo, embora a burocracia tenha se desenvolvido num campo aparentemente objetivo e impessoal, ela serve para incrementar a racionalidade da submissão e se mostra como uma eficiente forma de controle (MARCUSE, 1999b). Isso ocorre uma vez que, na organização burocrática submetida à lógica da administração, “a espontaneidade desaparece porque o planejamento da totalidade de cada movimento está preordenado, predeterminado e reduzido à aparência e já não se tolera aquele jogo de forças que se espera de uma totalidade livre” (ADORNO, 1979, p. 66). Dessa maneira, a autonomia é impedida e sob a determinação de uma liberdade apenas formal, o indivíduo torna-se incapaz de desenvolver a crítica, tal como propõe Adorno no trecho a seguir:

Na liberdade formal cada indivíduo é liberado do peso da responsabilidade de sua autonomia, que já lhes é impossível suportar antropologicamente, enquanto que ao mesmo tempo o indivíduo, pela má relação existente entre as instituições todo-poderosas e o ínfimo campo de ação que possui, se sente demasiado exigido e ameaçado (...) (ADORNO, 1969, p. 98).

O caráter dominante das instituições burocráticas na sociedade moderna deve-se ao fato de o destino material das massas ter se tornado cada vez mais dependente do funcionamento das organizações capitalistas privadas e da expansão dessa forma de administração por todas as esferas da vida social (MARCUSE, 1999b). Para Hall (1978), no entanto, as organizações burocráticas não são todas iguais, mas diferenciam umas das outras e, assim, nenhuma delas pode ser identificada como totalmente burocrática ou não-burocrática. Tomando como referência o pensamento de Weber, o autor assinala que a burocracia é constituída por uma série de dimensões que podem estar mais ou menos presentes em cada organização. Sobre essas características o autor apresenta o seguinte:

Mais precisamente, uma organização altamente burocrática seria caracterizada por uma complexa divisão do trabalho; uma estrutura hierárquica multigraduada e rigorosamente observada; normas extensivas de controle da atuação no trabalho; normas de trabalho bem desenvolvidas e sistematicamente observadas; comportamento impessoal – tanto entre os membros da organização como entre estes e os não-membros – orientado por normas que enfatizam o cargo e não o seu ocupante como base da interação; e a importância do êxito no desempenho de tarefas – em oposição aos sentimentos – como base para a promoção e salário (HALL, 1978, p. 33).

Com base nas dimensões apresentadas acima, percebe-se que a escola é uma organização com alto grau de burocratização, dado que grande parte dos atributos que caracterizam a burocracia está presente no interior da instituição, como a divisão do trabalho, a hierarquia, a normatização dos procedimentos e condutas por meio de documentos legais externos e internos, o controle sobre o trabalho, a avaliação de desempenho, tanto dos alunos quanto dos profissionais da educação e a impessoalidade (formalidade).

Tal como assinalado por Marcuse (1999b), também Tragtenberg (2018) ressalta que a estrutura burocrática presente na educação, denominada por ele como burocracia pedagógica, está relacionada às necessidades das forças produtivas de formar indivíduos cada vez mais adaptados ao seu local de trabalho, mas, ao mesmo tempo, capacitados para modificar o seu comportamento de acordo com as transformações sociais. Dessa forma, para atender as necessidades do capital é organizada, no âmbito das redes de ensino, uma estrutura burocrática que se desenvolve em três níveis: organização pessoal, programas de trabalho e inspeções e exames, garantindo o controle sobre a prática docente e o alcance de tais objetivos.

Submetido a esta estrutura que se manifesta no interior das instituições escolares, o docente, na condição de burocrata, é separado dos meios de administração e perde o controle sobre todo o processo de ensino (ocorre a cisão entre meios e fins). A sua sujeição é considerada necessária, pois na concepção da burocracia pedagógica, a finalidade da educação não é o enriquecimento intelectual dos alunos, e sim, prepará-los para alcançar o êxito no sistema de avaliações (TRAGTENBERG, 2018). Nesse sentido, sob essa lógica, a burocracia acaba determinando tanto os meios quanto os fins da educação, se tornando um meio eficaz de controle e, portanto, de dominação.

A lógica da burocracia pedagógica se coloca, dessa forma, em posição oposta aos fins da educação, tal como proposto por Adorno (1995). Segundo este autor, embora a educação tenha o papel de adaptar à sociedade estabelecida, sua função primordial é garantir uma formação que possibilite ao indivíduo desenvolver a emancipação, a crítica e, conseqüentemente, a transformação social. Essas duas dimensões da educação, na sociedade administrada, encontram-se em tensão constante, intensificada ainda mais quando submetidas a uma estrutura burocrática que favorece mais a adaptação do que a emancipação. E a tensão está presente tanto nos meios quanto nos fins, pois, enquanto a educação para a adaptação necessita da burocracia para garantir os seus fins, a educação

para a emancipação, muitas vezes, tem a burocracia como obstáculo, visto que o meio acaba se sobrepondo e entrando em contradição com os próprios fins.

Na perspectiva de uma educação para a emancipação, conforme defendida por Adorno (1995), essa contradição se expressa, por exemplo, no fato da escola ser uma instituição, situada na esfera da cultura, voltada para uma formação emancipatória de indivíduos singulares e, ao mesmo tempo, ser organizada por uma estrutura burocrática, caracterizada por condutas administrativas, baseadas em normas preestabelecidas de forma hierárquica, com alto grau de formalidade, que inibe qualquer manifestação de espontaneidade e de crítica.

Sobre essa questão, Merton (1978) salienta que a estrutura dessas organizações burocráticas é concebida, inclusive, de modo a eliminar por completo qualquer relação de tipo pessoal, tal qual as manifestações emocionais, como hostilidade, ansiedade, vínculos afetivos etc. Além disso, a disciplina imposta pela burocracia produz rigidez e incapacidade de realizar ajustes imediatos. Dessa forma, a falta de flexibilidade gerada pelo apego excessivo aos procedimentos formais, favoráveis à eficiência em geral, tende a produzir contraditoriamente os desajustes e a ser, portanto, a causa da ineficiência no atendimento de casos particulares. Essa resistência à mudança ainda suscita nos funcionários a tendência a assumirem posturas corporativistas quando se veem ameaçados.

Como a estrutura burocrática é interiorizada pelos funcionários da organização, logo, “o modelo da personalidade do burocrata forma-se em torno da norma de impessoalidade que, ao lado da tendência a categorizar, resultante do predomínio das normas gerais e abstratas, tende a produzir conflitos nos contatos do burocrata com o público” (MERTON, 1978, p. 119). Sendo assim, “o conflito dentro da estrutura burocrática surge da situação contrária, isto é, quando as relações pessoais substituem as relações que por razões estruturais deveriam ser mais impessoais” (Idem, 1978, p. 121).

A massificação e a consequente despersonalização do atendimento acabam por contribuir para a consolidação do estereótipo do burocrata, principalmente do funcionário público, dado que o caráter anônimo das decisões e a impossibilidade de questioná-las na administração pública são maiores. Aos funcionários públicos são atribuídas, por conseguinte, características como arrogante e insolente, isso porque, como representantes do poder, sua autoridade está pautada num conhecimento técnico e se mostra definitiva. Para eles, acima dos fins específicos está o valor imediato do cumprimento dos regulamentos (MERTON, 1978). A resistência frente à necessidade

de ajustamento às situações novas se manifesta por meio de uma dramaturgia, do culto das aparências, de gestos e rituais (TRAGTENBERG, 2018).

A estrutura burocrática da escola coincide, dessa forma, com práticas de gestão que, segundo Lima (2018), se revelam próximas das organizações produtivas do capitalismo e das teorias de gestão empresarial, teorias estas, inspiradas por princípios gerencialistas, que apregoam a necessidade da implantação pelo Estado de um processo de modernização, supervisão, avaliação, prestação de contas, contratualização e parcerias público-privadas, capaz de tornar as instituições escolares competitivas e performativas, ou seja, com desempenhos passíveis de serem comparados e controlados por meio de indicadores. Esses princípios estão baseados na filosofia política e econômica neoliberal, cuja ideia central é a liberdade de mercado em oposição à centralidade da política (LIMA, 2018).

A transposição das teorias empresariais para a gestão escolar, mesmo que com múltiplas graduações consoante cada contexto, tem ocorrido nas últimas décadas sem mediações e com uma intensidade incomparável a outros períodos. Esse modelo organizacional se coloca em posição imediatamente antagônica à gestão democrática da escola pública, posto que, ao conceber a instituição como equivalente, a empresa tende a identificar a participação democrática como irracional e, portanto, incompatível com a racionalidade expressa por meio da competitividade, do empreendedorismo e da inovação, tal como defendida pelas teorias empresariais (LIMA, 2018).

A gestão ideal defendida, segundo esse modelo, está associada a “líderes unipessoais com poderes reforçados em termos de autonomia de gestão, de controle e de escrutínio sobre a ação de docentes e discentes, embora frequentemente em situação de ampla subordinação perante as autoridades políticas nacionais ou locais” (LIMA, 2018, p. 25). A ilegitimidade atribuída à gestão democrática tem em vista atomizar cada diretor e isolar cada professor, dificultando o trabalho cooperativo e solidário, favorecendo a competição e a hierarquização. Nesse sentido, a adoção de uma gestão escolar que tem como referência a gestão empresarial, se mostra desfavorável à proposta de escola que visa à emancipação. Em vista disso, Lima (2018) salienta que:

(...) Imitando as organizações empresariais, a escola pública sai democraticamente deslegitimada, prescinde das suas especificidades, aliena as suas responsabilidades éticas, políticas e morais, para além de contribuir com a alienação dos docentes, enclausurando-os em programas e metas, em injunções didatistas, num regime avalicrático e quantofrénico, aprisionando-os em programações, plataformas informáticas, novas formas de organização do trabalho e modalidades de supervisão direta (LIMA, 2018, p. 25).

Afora a estrutura burocrática da escola e a tendência predominante de práticas de gestão escolar pautadas em modelos empresariais de educação, a participação democrática na escola encontra outros obstáculos. Segundo Lima (2018), há de se considerar que, mesmo em contextos democráticos, em que a gestão democrática está legalmente assegurada, como na Constituição de 1988 e na Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), sua efetivação não é natural e imediata, mas, ao contrário, demanda tempo, visto que deve ser exercitada reiteradamente. No Brasil, a dificuldade para a consolidação da participação da comunidade nas decisões coletivas da escola é ainda maior em função da herança histórica de um período ditatorial recente e ainda pelo fato de nem a instituição escolar e nem a atividade de gestão terem sido construídas historicamente com base em objetivos democráticos e, como tal, se mostram resistentes à própria democracia.

No Brasil, contraditoriamente, o avanço das políticas educacionais de inspiração neoliberal, que impactaram na concepção de gestão escolar, coincidiram com o momento histórico em que a educação foi reconhecida como um direito humano fundamental, e a ela foi atribuída a incumbência de garantir a formação para a cidadania e a democracia. Dessa forma, se, por um lado, a gestão democrática tornou-se uma questão central no processo de democratização da educação, não apenas do acesso, mas da garantia plena do direito, o que inclui a participação da comunidade escolar nas decisões coletivas da instituição, por outro, as práticas de gestão baseadas em princípios empresariais se mostraram um entrave. Isso ocorreu, segundo Lima (2018), porque:

(...) A democracia e as práticas de colegialidade democrática, a autonomia como participação das decisões e a capacidade de produção de regras próprias, em direção às formas de endogoverno democrático, estão longe de constituir simples técnicas de gestão, ou mesmo somente princípios políticos constitucionalmente legitimados em certos casos. Mais do que tudo isso, são práticas educativas de aprendizagem da democracia através do exercício da participação nos processos de tomada das decisões e um direito de professores, alunos, famílias e entorno comunitário (LIMA, 2018, p. 24).

Ainda que os resultados de pesquisas, como a de Souza (2019), tenham indicado o crescimento das condições de democratização da gestão das escolas no país, aferidas por meio de indicadores que dimensionam a existência de ambientes escolares mais ou menos democráticos, como a elaboração de Projeto Político Pedagógico (PPP) e a presença de Conselho de Escola que realiza reuniões periódicas, na perspectiva das proposições apresentadas por Lima (2018), estes não são suficientes para afirmar que a participação democrática da comunidade escolar foi concretizada. Isso porque, muitas

vezes, a gestão democrática se mostra apenas formal e retórica, na qual as decisões sobre questões educativas relevantes não são realizadas pelo conjunto dos segmentos que compõem a comunidade escolar.

De outra forma, apesar da rigidez institucional, um dos fatores responsáveis por desencadear os conflitos em razão da dificuldade de adaptação às novas demandas e dos entraves à participação democrática, segundo TRAGTENBERG (2018, p. 186), “a comunidade de pais encontra no controle burocrático a melhor garantia contra quaisquer tendências desviantes do professor ao saber, que é severamente controlado, julgado e regulamentado”, o que parece explicar o número significativo de reclamações e denúncias registradas formalmente contra a escola e seus profissionais em instâncias externas à instituição.

Em outros termos, diante dos limites institucionais para a concretização do exercício da democracia na escola, impostos pela organização burocrática a qual está submetida, a comunidade escolar tende a se valer dessa mesma estrutura burocrática, presente em outras instâncias do sistema educacional, no caso, as ouvidorias, para solucionar demandas que internamente foram negligenciadas ou que, muitas vezes, sequer foram expostas, verbalizadas, a quem compete resolvê-las.

Nas pesquisas encontradas sobre ouvidorias da educação, entre elas a de Leandro (2012) e de Nascimento (2012), predominam as concepções que atestam que esta pode se constituir como espaço de fortalecimento das relações democráticas ao aproximar a população do poder público, bem como permitir que aquela exerça alguma forma de controle sobre os serviços por meio da burocracia institucional. Adorno (1979) concorda com a perspectiva de que a burocracia é necessária, uma vez que, quanto maiores as instituições, inclusive aquelas que não buscam o lucro, como as escolas, maior é a necessidade da existência de práticas administrativas de organização favorecidas pelo desenvolvimento tecnológico. Todavia, o autor atenta para o risco de que, em defesa da sua necessária independência, as organizações burocráticas acabem por se distanciarem dos seus próprios fins, conforme se observa na educação.

No que se refere à burocracia pública especificamente, Marcuse (1999b) aponta ainda que, se democraticamente constituída e controlada, ela pode ser a arma que protege o povo da invasão do bem-estar geral pelos interesses particulares, podendo ser a alavanca para a democracia. Entretanto, se a organização burocrática, presente nas escolas e nos sistemas educacionais, por um lado, se mostra necessária, principalmente, em se tratando da RME-SP, composta por mais de 1500 unidades escolares com

administração direta, por outro, conforme já ressaltado com base nos escritos de Adorno (1979), tende a padronizar, normatizar e enrijecer comportamentos, impedindo manifestações de autonomia, espontaneidade e crítica, se mostrando contrária à própria democracia.

Nesse sentido, considera-se nesta pesquisa que o aumento do número de reclamações e denúncias registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em órgãos externos à instituição, neste caso as ouvidorias, pode estar relacionado aos fatores internos da própria instituição, ainda que expressão da sociedade administrada, como a estrutura burocrática e a participação insuficiente da população nas decisões coletivas. Afora os elementos objetivos, infere-se ainda que outros aspectos de natureza subjetiva, tal como apontou Adorno (1995), poderiam estar contribuindo para o fenômeno, como a presença de certo imaginário acerca da profissão docente na sociedade, constituído mediante estereótipos que perduram ao longo do tempo e são reproduzidos de geração em geração.

3.3 Estrutura social e subjetividade

Tomando como referência o pensamento de Freud, os autores da teoria crítica da sociedade compartilham da ideia de que a subjetividade é determinada pela estrutura social. Segundo Freud (2011), desde o começo da vida o aparelho psíquico é dominado pelo princípio do prazer, isto é, pela demanda de satisfação irrestrita de todas as suas necessidades instintuais. Essa busca pela felicidade permanente, no entanto, mostrou-se incompatível com a vida em sociedade e colocou em risco a existência do próprio homem, sendo necessário, portanto, renunciar a busca.

A vida em sociedade só se tornou possível mediante o processo civilizatório definido pelo autor como “a soma das realizações e instituições que afastam a nossa vida daquela de nossos antepassados animais, e que servem para dois fins: a proteção do homem contra a natureza e a regulação dos vínculos dos homens entre si” (FREUD, 2011, p. 34). Nesse processo, foi imposta ao indivíduo, pela estrutura social, a renúncia de seus instintos e satisfações como condição para a necessária regulação das relações sociais e de sua própria sobrevivência, que antes “estariam sujeitas à arbitrariedade do indivíduo, isto é, aquele fisicamente mais forte, as determinaria conforme seus interesses e instintos” (Idem, 2011, p.40) e às forças da natureza.

Em conformidade com Freud (2011) no tocante a repressão imposta pela estrutura social, Marcuse (1999a) aponta que na sociedade industrial tal repressão

continua a se reproduzir no consciente e no inconsciente dos indivíduos, de modo a determinar sua subjetividade, pensamentos, crenças, valores e comportamentos. A introjeção da estrutura social no inconsciente tem como função a manutenção da ordem política e econômica estabelecida. Sendo assim, numa sociedade em que a destrutividade está institucionalizada, como na sociedade industrial que subordina o bem-estar coletivo aos interesses do capital, prevalece sobre os indivíduos uma estrutura de caráter também destrutiva.

Isso ocorre porque “as necessidades que verdadeiramente são oferecidas aos indivíduos pelas instituições, e em muitos casos impostas aos indivíduos, acabam tornando-se as próprias necessidades e carências dos indivíduos” (MARCUSE, 1999a, p.146). Assim, até mesmo o comportamento não conformista é determinado por aquilo que ele nega e se opõe. Sobre essa questão o autor aponta ainda que:

No desenvolvimento da civilização ocidental, os mecanismos de introjeção foram refinados e ampliados em tal medida que a estrutura de caráter afirmativa socialmente requerida em geral não tem de ser imposta brutalmente, como é o caso sob regimes autoritários e totalitários. Nas sociedades democráticas, a introjeção (junto com as forças da lei e da ordem, sempre de prontidão e legítimas) basta para manter o sistema funcionando (MARCUSE, 1999a, p.147).

A consciência conformista desenvolvida a partir da introjeção afirmativa, aquela que apoia e reforça os ideais da sociedade estabelecida, em países de industrialização avançada, fornece compensação à alienação intensificada no trabalho e no lazer por meio do acesso ao consumo de bens materiais e serviços. A introjeção afirmativa pode ser medida pelo nível de apoio dos indivíduos à sociedade existente, expressando-se, dentre outras formas, “nos resultados eleitorais, na ausência de oposição radical e organizada, nas pesquisas de opinião, na aceitação da agressão e da corrupção como procedimentos normais nos negócios e na administração” (MARCUSE, 1999a, p. 148).

No diálogo com Freud, Neumann (1969), aponta, por sua vez, que uma das consequências da repressão dos instintos pela estrutura social é a ansiedade neurótica, sintoma fóbico produzido pelo ego como substituição da satisfação negada dos instintos ou impossíveis de atingir. Seja como for, apesar da ansiedade ser uma condição permanente do homem, ela pode ter um efeito benéfico ou destrutivo a depender da sua causa e consequência. Segundo o autor, existem dois tipos de ansiedade, denominadas como verdadeira ansiedade e a ansiedade neurótica, conforme o trecho a seguir:

Verdadeira ansiedade surge assim como uma reação a situações de perigos concretos, ao passo que a outra, a neurótica, é produzida pelo ego com o fim de evitar, por antecipação, a mais remota ameaça de perigo. A verdadeira

ansiedade é assim produzida por meio de uma ameaça partida de um objeto externo, ao passo que a neurótica, que pode ter alguma base real, é produzida a partir de dentro, por intermédio do ego (NEUMANN, 1969, p. 301).

Quando um suposto ou real perigo externo entra em contato com a ansiedade interna, essa dolorosa tensão pode se expressar de duas formas: primeira, em ansiedade depressiva ou de perseguição, isto é, como um efeito destrutivo “que pode tornar o homem incapaz de se conter para escapar do perigo ou para combatê-lo. Pode paralisar o homem em ansiedade pânica” (NEUMANN, 1969, p. 302); segunda, a ansiedade pode ter um efeito purificador, de fortalecimento interno do homem, caso ele consiga dominá-la e evitar ou enfrentar o perigo.

A ansiedade neurótica, de acordo com Neumann (1969), é, portanto, uma ansiedade interna, uma condição existencial, caracterizada pela percepção da presença de uma ameaça externa permanente, na qual os perigos externos que ameaçam o homem são identificados como mais perigosos do que realmente o são.

A discussão acerca desse sintoma fóbico resultante da repressão imposta pela estrutura social é considerada por Neumann (1969) de suma importância, devendo ser, inclusive, tomado como um problema central das ciências, uma vez que a ansiedade pode ter consequências sobre o comportamento político, isso porque o medo provocado por ela dificulta a liberdade de decisão, podendo mesmo tornar isso impossível. Nessa direção, Marcuse (2015), em conformidade com a proposição do autor citado, afirma que “os problemas psicológicos tornam-se problemas políticos: a perturbação particular reflete mais diretamente do que antes a perturbação do todo, e a cura dos distúrbios pessoais depende mais diretamente do que antes da cura de uma desordem geral” (MARCUSE, 2015, p. xxiii).

Nesse sentido, tendo em vista as proposições de Marcuse (1999a e 2015) e Neumann (1969) acerca da estrutura social e seu poder de determinação sobre a subjetividade humana, infere-se que o estado de ansiedade neurótica, produzido pelo processo civilizatório e perpetuado pelo aspecto destrutivo da sociedade industrial, bem como, a introjeção afirmativa da própria rigidez da estrutura burocrática da escola, em que a dominação e o controle se manifestam de forma cada vez mais racional e impessoal, provocando o sofrimento, a frustração e a impotência dos indivíduos, podem ser considerados como elementos relevantes no conjunto de fatores que possivelmente contribuem para impulsionar os indivíduos a registrarem formalmente reclamações e

denúncias contra a escola e os profissionais da educação em órgãos externos à instituição.

Assim, da mesma forma como a opinião acerca do trabalho realizado pela instituição pode ser elaborada, exclusivamente, a partir da subjetividade dos indivíduos e não do contato com a realidade, a ativação do estado de ansiedade neurótica frente à identificação de perigo externo, que coloca em risco o atendimento de suas demandas relacionadas à educação, pode levá-los a tomar decisões e a adotarem comportamentos imediatistas e imponderados baseados no medo, condição oposta à liberdade. A incapacidade para decidir livremente, segundo Neumann (1969), leva o indivíduo, diante do medo gerado por uma ameaça, a recorrer a um poder externo, no caso das massas a se identificarem com um líder tal como ocorreu nos regimes totalitários.

Ainda no tocante aos aspectos subjetivos que tencionam a relação entre os membros da comunidade escolar e impedem que os problemas próprios da instituição sejam resolvidos por meio de soluções encontradas internamente pelos sujeitos envolvidos, Adorno (1995) aponta a existência de uma aversão social em relação à profissão docente. Segundo o autor, tal aversão pode ser explicada a partir dos tabus, representações inconscientes ou pré-conscientes, elaboradas sobre a profissão ao longo da história e baseadas em preconceitos sociais e psicológicos que incidem sobre a imagem do magistério: profissão de fome, desprestigiada e desprovida de seriedade; o professor como uma figura infantilizada, um vendedor de conhecimentos, alguém que exerce um poder que não é verdadeiro, posto que se realiza sobre sujeitos (crianças) que não são totalmente plenos, indivíduo que vive apartado da sociedade dos adultos num mundo intramuros ilusório, aquele que pune o mais fraco, o “tirano da escola”, o “carrasco”.

O estereótipo despótico do professor, para Adorno (1995), está relacionado à função deste profissional na chamada integração civilizatória, processo em que a criança é retirada da sua comunidade primária, protetora, calorosa e de relações imediatas, para experimentar de forma ríspida e chocante a alienação.

O agente dessa alienação é a autoridade do professor, e a resposta a ela é a apreensão negativa da imagem do professor. A civilização que lhes proporciona, as privações que lhe impõe, mobilizam automaticamente nas crianças as imagens do professor que se acumularam no curso da história e que, como todas as sombras remanescentes no inconsciente, podem ser despertadas conforme as necessidades da economia psíquica (ADORNO, 1995, p. 112).

O trabalho delegado ao professor pela sociedade, de transmissor de conhecimentos e valores, como parte fundamental no processo de adaptação, é acompanhado, portanto, por tensões praticamente inevitáveis (ADORNO, 1995). Nesse sentido, as opiniões negativas emitidas a respeito do trabalho docente, convertidas, muitas vezes, no registro formal de reclamações, podem expressar ainda a imagem elaborada e sedimentada, ao longo do tempo, sobre esse profissional, que o torna quase sempre uma figura sob suspeita.

Da mesma forma que os professores, a escola, como instituição por muito tempo fechada em si mesma, provoca ainda hoje desconfiança e ressentimento. De acordo com Adorno (1995), a hostilidade dirigida à escola e a própria cultura decorre do rancor frente à privação do próprio conhecimento, daquilo que foi prometido e negado. Assim, as relações tensas estabelecidas entre os membros da comunidade escolar, alunos, familiares e os profissionais da educação, refletem o ressentimento dos primeiros ao perceberem, de alguma maneira, que a formação cultural anunciada pela instituição, efetivamente não se concretiza. Além disso, afora a negação do direito, os alunos e seus familiares são, frequentemente, responsabilizados individualmente pelo “insucesso escolar”, fundamentado no discurso do “dom” e da meritocracia.

Na perspectiva adotada por Adorno (1979) acerca dos problemas que envolvem as instituições na sociedade administrada, seria possível aos indivíduos, na democracia, se preservada a sua consciência crítica e espontânea, alterar o funcionamento das instituições de maneira a atender as suas necessidades, se valendo dos meios administrativos que a própria instituição dispõe. Com relação à escola, esta inversão seria necessária, visto que a lógica a qual a instituição está submetida, imposta pela racionalidade tecnológica, que se expressa inclusive nas relações pessoais, é contraditória com o próprio ideal de escola como espaço de formação das novas gerações, lugar considerado capaz de direcionar o aluno à autorreflexão e, dessa forma, desenvolver no indivíduo a capacidade de pensar criticamente sobre si próprio e suas ações.

Nesse sentido, a lógica de controle que se impõe sobre as relações entre os membros da comunidade escolar, cerceando a espontaneidade e a autonomia se mostra desfavorável à própria formação dos indivíduos, já que a escola, segundo Adorno (1995), é uma das únicas instituições capazes de se contrapor à barbárie, esta definida nos seguintes termos:

Entendo por barbárie algo muito simples, ou seja, que, estando na civilização do mais alto desenvolvimento tecnológico, as pessoas se encontrem atrasadas de um modo peculiarmente disforme em relação a sua própria civilização – e não apenas por não terem em sua arrasadora maioria experimentado a formação nos termos correspondentes ao conceito de civilização, mas por se encontrarem tomadas por uma agressividade primitiva, um ódio primitivo ou, na terminologia culta, um impulso de destruição, que contribui para aumentar ainda mais o perigo de que toda esta civilização venha a explodir, aliás uma tendência imanente que a caracteriza (ADORNO, 1995, p. 155).

Portanto, a educação formal, para Adorno (1995), conforme mencionado anteriormente, tem como função não somente adaptar o indivíduo à sociedade, uma vez que isso não basta para impedir a barbárie; ao contrário, a predominância da adaptação nos processos educativos contribui para a reprodução exatamente da situação que conduz à barbárie. Por meio do esclarecimento racional, a educação poderia desenvolver a verdadeira consciência capaz de permitir ao indivíduo agir de forma orientada e intencional sobre o mundo e questionar as suas condições objetivas. Adorno (1995) afirma ainda, que a formação cultural não basta se ela não for acompanhada de uma reflexão crítica, posto que a escola tem que educar para a contradição e para resistência.

Nesse processo, a experiência é determinante e essencial, pois, segundo Benjamim (1987), é ela que vincula os indivíduos ao seu patrimônio cultural. Mas quando isso não acontece é o próprio patrimônio cultural que perde o valor. Ao se subtrair a experiência do sujeito com o objeto, surge o que o autor denomina uma nova forma de barbárie.

O ato de registrar formalmente as reclamações ou denúncias contra a escola e seus profissionais em órgãos externos à instituição revela a impossibilidade da resolução do problema reclamado pelos envolvidos e, nesse sentido, expressa a incapacidade destes, mediados pela lógica da instituição escolar burocratizada, para a experiência. Acerca dessa questão, temos o seguinte:

Quanto mais complicada e mais refinada a aparelhagem social, econômica e científica, para cujo manejo o corpo já há muito foi ajustado pelo sistema de produção, tanto mais empobrecidas as vivências de que ele é capaz. Graças aos modos de trabalho racionalizados, a eliminação das qualidades e sua conversão em funções transferem-se da ciência para o mundo da experiência dos povos e tende a assemelhá-lo de novo ao mundo dos anfíbios. A regressão das massas, de que hoje se fala, nada mais é senão a incapacidade de poder ouvir o imediato com os próprios ouvidos, de poder tocar o intocado com as próprias mãos (...) (HORKHEIMER e ADORNO, 1985, p. 41).

Essa tendência, conforme Adorno (1995), no entanto, não é imutável. Se a incomunicabilidade expressa a incapacidade para a experiência, de outra forma, por

meio da conscientização seria possível desenvolver a aptidão para experiência e dissolver os mecanismos de repressão e as formações reativas que deformam nas pessoas sua aptidão para a experiência. Na perspectiva adotada pelo autor, recorrer a órgãos externos à instituição para resolver questões internas do cotidiano escolar, não seria, portanto, suficiente, visto que os instrumentos utilizados pelas ouvidorias limitam-se à abertura de processos judiciais, nos casos mais graves, ou ao apelo para os vínculos de compromisso. Contudo, o compromisso é fruto da experiência, não pode ser imposto e precisa ser considerado substancial para as pessoas. Desse modo, ao se abrir mão da experiência, os compromissos assumidos alteram apenas a aparência da situação, em outros termos, as conciliações no máximo resolvem o que é imediato, mas a origem dos conflitos não é tornada consciente e permanece produzindo novos problemas que levam a novas reclamações.

Para os autores da teoria crítica da sociedade, a experiência pressupõe consciência e, portanto, a reflexão crítica do indivíduo acerca de si, da cultura e das condições objetivas que o cerca e condiciona. A experiência é, dessa maneira, mediada pela cultura e pelas relações sociais. É dessa perspectiva que se considera que as reclamações (objeto deste estudo) podem evidenciar o relacionamento entre os membros da comunidade escolar e a relação destes com a cultura, elementos determinantes da formação. Com base nas reflexões apresentadas, pautadas no referencial teórico da teoria crítica da sociedade, delimitou-se o problema de pesquisa apresentado a seguir, assim como os objetivos e hipóteses.

Capítulo 4

O registro formal de reclamações contra a escola e os profissionais da educação como objeto de estudo

4.1 Delimitação do problema de pesquisa, objetivos e hipóteses

A pesquisa em questão foi desenvolvida a partir do seguinte problema: o que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma Diretoria Regional de Educação (DRE) da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) expressam acerca do trabalho educacional desenvolvido pela escola? Desta indagação decorrem:

- 1) Quais são as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP?
- 2) O que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP revelam sobre o atendimento realizado na escola, a atuação de seus profissionais e as relações entre os membros da comunidade escolar?
- 3) Quais são as expectativas dos reclamantes, expressas nas reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP, em relação ao trabalho da escola?

Mediante a delimitação do problema, foi definido como objetivo geral da pesquisa, analisar o que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma DRE da RME-SP expressam acerca do trabalho educacional realizado pela escola. Com base no objetivo geral, tomou-se como objetivos específicos: 1) descrever o que e de quem reclamam aqueles que registraram formalmente reclamações envolvendo a instituição escolar em uma DRE da RME-SP; 2) identificar e analisar o que as reclamações revelam sobre o atendimento realizado na escola, a atuação de seus profissionais e as relações entre os membros da comunidade escolar; e 3) identificar e analisar, com base no conteúdo das reclamações, quais são as expectativas dos reclamantes em relação ao trabalho da escola.

A hipótese geral da pesquisa se apresenta nos seguintes termos: independentemente do nível de consciência dos reclamantes, as reclamações expressam exatamente a ambiguidade entre a busca pela democratização das relações sociais na escola e o controle ideológico das práticas escolares. Quanto às hipóteses específicas da

pesquisa, foram definidas as seguintes proposições: 1) a maioria das reclamações registradas formalmente em uma DRE da RME-SP se refere a conflitos entre os membros da comunidade escolar; um número significativamente menor de reclamações incide sobre a atuação pedagógica da escola e dos professores; 2) as reclamações registradas formalmente em uma DRE da RME-SP revelam que no atendimento realizado pela escola, a burocracia se sobrepõe às necessidades da comunidade escolar; e 3) as reclamações registradas formalmente em uma DRE da RME-SP mostram que as expectativas dos reclamantes em relação ao trabalho da escola se dirigem mais aos aspectos ligados à administração escolar e às relações pessoais entre os membros da comunidade escolar, e menos às questões de aprendizagem.

4.2 Método

4.2.1 Análise documental

Em conformidade com o problema de pesquisa delimitado, optou-se por adotar como fonte de dados para realização do estudo, as fichas de ocorrência, documentos contendo reclamações registradas formalmente no plantão de supervisão de uma das 13 DRE da RME-SP, caracterizando-se, portanto, como uma pesquisa empírica baseada em fontes documentais. O plantão de supervisão de cada DRE desempenha o papel de ouvidoria interna, visto que não há no município uma ouvidoria própria da educação, com o objetivo de acolher as reclamações contra a escola e os profissionais da educação e tentar resolvê-las mediante a articulação entre a instituição e os envolvidos.

As reclamações são realizadas no plantão de supervisão por meio de contato telefônico ou pessoalmente, por qualquer pessoa, e registradas formalmente pelos supervisores de plantão nas fichas presentes nos livros de ocorrência, instrumentos específicos para essa finalidade. No título das fichas de ocorrência encadernadas estão presentes as seguintes informações: Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) – Secretaria Municipal de Educação (SME) – e o nome da respectiva Diretoria Regional de Educação (DRE). Abaixo do título há campos para o preenchimento dos dados como nome da escola a qual se dirige a reclamação; nome do supervisor responsável pela escola; nome da pessoa interessada (reclamante); ocorrência; encaminhamento; data e o nome do responsável pelo atendimento, conforme modelo a seguir:


 PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA:	
SUPERVISOR:	
PESSOA INTERESSADA:	

OCORRÊNCIA

A SENHORA [REDACTED] COLOCA QUE NO PERÍODO NOTURNO ESTÃO OCORRENDO BRIGAS E AMEAÇAS. HÁ UM ALUNO CHAMADO [REDACTED] DA ETAPA FINAL (ANTIGO 4º TERMO C) QUE APRESENTA POSTURA VIOLENTA EM RELAÇÃO AOS COLEGAS E PROFESSORES. HOVE ATÉ AMEAÇAS DE MORTE REALIZADAS PELO BODUCANDO, A ALGUNS ALUNOS. NO DIA DE ONTEM ACONTECEU MANIFESTAÇÃO DA CLASSE, ONDE MUITOS SE RETIRARAM DO AMBIENTE ESCOLAR, PRETENDO INCLUSIVE, NÃO MAIS VOLTAR, ATÉ QUE O PROBLEMA SEJA RESOLVIDO. ALGUNS ADOLESCENTES O ESTÃO INSTANDO A FAZER QUE NÃO FAZEM TRANSFORMANDO O PERÍODO DE AULAS EXTREMAMENTE CONFUSO. O MARIDO DA SENHORA SOLICITA AUXÍLIO PARA RESOLUÇÃO
--

ENCAMINHAMENTO

PARA ANÁLISE DA SUPERVISORA

DATA: 27/05/09

ATENDIDO POR: [REDACTED] 11:45

As fichas de ocorrência não possuem número de identificação e o seu modelo permaneceu inalterado ao longo dos oito anos selecionados para a realização da pesquisa, com exceção da nomenclatura utilizada para denominar o órgão responsável. Entre 2005 e 2008 utilizou-se o termo Coordenadoria Regional de Ensino e a partir de 2009 o órgão passa a ser intitulado como Diretoria Regional de Educação. Segundo funcionários responsáveis pelo arquivamento destes documentos, os livros de ocorrência do plantão de supervisão são utilizados para registrar as reclamações desde o final da década de 1990 e são arquivados na própria DRE.

O reclamante, de acordo com o protocolo seguido pelas ouvidorias externas e adotado também pelo plantão de supervisão, tem a opção de se identificar ou de formalizar a reclamação de forma anônima. Após o registro formal, realizado por escrito pelo supervisor de plantão, os casos são encaminhados para os supervisores responsáveis pelas escolas as quais se dirigem as reclamações. No campo encaminhamento, na maioria das fichas, consta apenas a informação “encaminhado para o supervisor da unidade”, não havendo informações acerca da resolução das situações reclamadas.

Cabe ressaltar que as reclamações podem ou não se tornar processos administrativos a depender de vários fatores como a gravidade do conteúdo relatado, as evidências de sua veracidade, a legislação vigente (Estatuto do Funcionário Público do Município de São Paulo e Estatuto do Magistério Público Municipal) e o parecer da supervisão responsável.

Os processos administrativos são abertos, geralmente, quando envolvem situações graves que apresentam prejuízo material aos cofres públicos, como o desaparecimento de algum objeto de valor da unidade escolar, irregularidades na prestação de contas ou no apontamento de faltas dos servidores, ou prejuízo pessoal, como a ocorrência de acidentes com alunos, agressões físicas, entre outras. Dessa forma, apenas por meio das informações presentes nas fichas de ocorrência não é possível identificar se um processo administrativo foi instaurado ou não a partir da reclamação, mesmo que, aparentemente, a gravidade de certos casos como, por exemplo, abuso sexual indique que sim.

Além disso, de acordo com o relato de alguns supervisores de plantão questionados sobre o assunto, não há orientação, pelo menos por parte da DRE pesquisada, para que seja registrada de forma sistemática a resposta dada aos casos reclamados. Como essas informações ficam concentradas nas mãos apenas dos supervisores responsáveis por cada unidade de ensino, não é possível ter acesso ao desfecho de cada situação reclamada, a não ser recorrendo individualmente a cada profissional.

A DRE acompanha, portanto, apenas os casos de reclamações que suscitaram processos administrativos, tanto aqueles abertos na própria DRE quanto os que são abertos nas unidades escolares. A diferença entre um e outro é que o primeiro se refere a reclamações envolvendo o diretor da escola, e o segundo não. Os processos administrativos são acompanhados tanto pelo setor de supervisão, pois na maioria das

vezes as comissões de averiguação envolvem mais de um supervisor, quanto pelo setor jurídico. Ao término do processo, os documentos são arquivados na própria DRE e sua resolução é publicada em diário oficial.

A utilização dessa fonte documental não foi uma escolha aleatória, pois é adequada para responder ao problema de pesquisa, uma vez que não seria possível identificar quais são as reclamações mais frequentes e quem são os sujeitos alvos das reclamações realizadas em órgãos externos à instituição escolar a não ser recorrendo aos próprios registros.

O trabalho com fonte documental embora ainda seja pouco explorado na área da educação é um importante método de pesquisa das ciências sociais (LUDKE, 2013). Esse tipo de pesquisa apresenta uma série de vantagens, entre elas, o fato de as informações não serem apenas uma fonte situada, mas fornecerem informações sobre a própria situação em que são produzidas. Além destas, a maior vantagem da pesquisa documental:

É o fato de que muitas informações desse tipo são coletadas sob condições naturais (natural no sentido de que faz parte do dia-a-dia da vida moderna) e são coletadas repetidas vezes, tornando, assim, possível a determinação de tendência ao longo do tempo (SELLTIZ, WRIGHTSMAN, COOK, e KINDER, 1967, p. 119).

O uso de fontes documentais mostra-se, portanto, relevante por conta da possibilidade que estas oferecerem de se apreender informações registradas repetidamente ao longo do tempo, o que possibilita ao pesquisador comparar a frequência e incidência de certos fenômenos. Sua importância se deve ainda à oportunidade que proporciona de se obter informações que foram produzidas há tempos passados e em volume considerável.

Todavia, é importante destacar que a utilização de fonte documental, assim como as demais técnicas (entrevistas, questionários, observações e outras), também apresenta certos limites, pois as informações não são obtidas por meio de um instrumento elaborado com a finalidade de atender às necessidades da pesquisa, mas já chegam às mãos do pesquisador prontas, o que impede, muitas vezes, que o problema de pesquisa previamente proposto seja respondido em todas as suas dimensões (ANGELL e FEEDMAN, 1953).

Nesse sentido, as fichas de ocorrência adotadas como fonte de informação deste estudo, se, por um lado, apresentam uma série de vantagens, como, por exemplo, não terem sido produzidas para fins de pesquisa, dispensando a interação entre pesquisado e

pesquisador, mas elaborada com o objetivo de atender aos interesses do próprio reclamante, o que possibilita expressar as suas expectativas quanto ao trabalho desenvolvido na escola, por outro lado, como os registros das reclamações realizados pelos supervisores não foram controlados previamente pelo pesquisador, os dados, muitas vezes, são apresentados de forma incompleta ou pouco detalhada.

Além disso, há outro elemento determinante no registro das reclamações que é a própria subjetividade de quem registra, neste caso, do supervisor. Embora seja do conhecimento de todo pesquisador que não exista neutralidade no trabalho científico, é de conhecimento de todos também que se deve tentar controlar ao máximo os fatores objetivos e subjetivos que possam vir a comprometer os dados coletados. No que se refere às fichas de ocorrência, não está garantido, pois não há sequer uma padronização quanto aos procedimentos de registro: a forma ou estrutura do relato fica a critério do próprio supervisor.

Dessa forma, alguns registros são escritos em primeira pessoa e outros em terceira pessoa, algumas descrições das reclamações são mais detalhadas e outras menos, conforme será apresentado adiante. Ademais, cabe ressaltar que as fichas de ocorrência são preenchidas por diferentes profissionais que se revezam em plantões diários, sendo, portanto, possível que o supervisor de plantão venha a registrar reclamações contra escolas ou profissionais da educação sob sua responsabilidade, o que poderia contribuir para atenuar o conteúdo relatado pelo reclamante e, assim, não ser tão fidedigno ao ocorrido.

As considerações apresentadas quanto aos limites da fonte documental não pretendem, contudo, diminuir a sua relevância, mesmo porque muitos aspectos descritos acima atestam o seu valor como fonte de dados. Nunca é demais ressaltar que a opção pelas fichas de ocorrência se mostrou imprescindível para responder ao problema de pesquisa.

4.2.2 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada em uma das 13 DRE da RME-SP, situada na Zona Leste da cidade. A opção por coletar dados nesta DRE, e não em outra, se deve às informações prévias que obtive quanto ao grande número de reclamações registradas formalmente no plantão de supervisão. Como professora lotada nesta DRE há mais de dez anos, era de meu conhecimento que reclamações contra as escolas e os profissionais da educação são registradas neste órgão diariamente. Ademais, atuando como

formadora de professores na Diretoria Pedagógica (DIPED) desta DRE, em 2015, como Formadora Parceira²⁰ e, em 2016, exclusivamente com formação docente neste setor, pude presenciar, algumas vezes, em reuniões entre a equipe de supervisão, a equipe pedagógica e a dirigente regional, discussões acerca da necessidade de se diminuir o volume de reclamações e de processos administrativos.

De acordo com a dirigente regional, que por muitos anos atuou como coordenadora pedagógica, deveria haver um esforço por parte da supervisão para tentar mediar as reclamações de modo a evitar a abertura de processos administrativos. Além disso, era enfatizado frequentemente por ela, que tais processos estavam tomando grande parte do tempo dos profissionais da educação envolvidos e que este fato era prejudicial ao trabalho pedagógico realizado nas escolas.

Essas informações foram fundamentais para a escolha do campo de pesquisa, pois indicavam que nesta DRE havia uma concentração significativa de reclamações registradas. Sendo assim, após a autorização por parte da dirigente, que ao tomar conhecimento sobre o tema de pesquisa demonstrou interesse e se mostrou disposta a colaborar com o estudo, iniciou-se a coleta de dados no segundo semestre de 2016.

A proposta inicial previa que o estudo contemplaria a análise de todas as reclamações registradas formalmente no período de dez anos, entre 2005 e 2014, pois se considerou relevante analisar se haveria um aumento ou diminuição da quantidade de registros e se existiria ainda alterações significativas quanto ao conteúdo das reclamações ao longo do tempo. Todavia, durante o processo de coleta de dados, constatou-se que parte dos livros de ocorrência não estava disponível, especificamente os de 2011, 2012, 2013 e 2014.

Segundo a funcionária responsável pelo arquivamento do material, os documentos haviam sido encaminhados por engano para descarte. Assim, diante dessa condição adversa, foi necessário rever a delimitação do período a ser analisado e optou-se por ampliar a coleta de dados para os anos de 2015 e 2016, visto que não havia livros de ocorrência anteriores a 2005 na referida DRE.

Esse é um dado relevante, pois indica que ainda há pouca preocupação com relação à preservação e organização desses documentos, mesmo que o tema das

²⁰ Proposta criada na gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016) que tinha como objetivo oferecer a oportunidade para que qualquer professor da RME-SP pudesse atuar como formador de professores em cursos oferecidos pelas DRE. A proposta previa que antes dos encontros de formação fossem realizadas reuniões entre a equipe da DIPED e os Formadores Parceiros para debater os temas que seriam discutidos, a bibliografia utilizada e o formato das reuniões. Essa proposta ficou conhecida na época como “a rede forma a rede”.

reclamações pareça ser uma questão que já tenha despertado a atenção da equipe de supervisão e da própria dirigente regional. A negligência quanto aos documentos se revelou também durante o processo de coleta: os livros de ocorrência não foram disponibilizados de imediato em sua integralidade, mas apresentados de forma dispersa e não cronológica, situação justificada, segundo a funcionária responsável, pela dificuldade de se localizar o material em meio a tantos outros.

No total foram localizados 14 livros de ocorrência, dois por ano, com exceção de 2005 e 2010, em que foi encontrado apenas um livro por ano. Os registros referentes a 2005 estão distribuídos pelo período de junho a novembro e aqueles referentes a 2010, entre janeiro e abril. Afora essa excepcionalidade, foi possível localizar a totalidade das reclamações registradas entre 2006 e 2009 e entre 2015 e 2016.

Quanto ao número de fichas de ocorrência, foram encontradas 1913 no total, distribuídas nos 14 livros de ocorrência. Todavia, é importante destacar que nesses livros não constam apenas reclamações, mas também pedidos de esclarecimentos referentes à legislação educacional por parte de profissionais da educação, solicitações de vagas, de transferências, de documentação, de atendimento médico, psicológico, fonoaudiológico, e outros, além de recados trocados entre os supervisores a respeito de casos atendidos.

Esses registros presentes nas fichas de ocorrência, 305 no total, não foram considerados dados da pesquisa, pois não envolviam reclamações contra escolas ou profissionais da educação, tratando-se apenas de solicitações diversas realizadas diretamente na DRE, via plantão de supervisão.

Convém salientar ainda que seis fichas de ocorrência, dentre as 305, estavam ilegíveis, não sendo possível, portanto, compreender o seu conteúdo. Dessa forma, dentre as 1913 fichas de ocorrência, coletadas por meio de fotocópias, apenas 1608 foram utilizadas como fonte para o estudo. Contudo, é necessário assinalar que, em muitos casos, as fichas de ocorrência apresentavam mais de uma reclamação.

4.2.3 Caracterização da Rede Municipal de Ensino de São Paulo

A RME-SP foi criada oficialmente em 1956, no governo do então prefeito Wladimir de Toledo Piza, por meio da implantação do ensino primário, a partir do decreto nº 3.185 de 02/08/1956, com o objetivo de atender ao número crescente de crianças que ficavam fora da escola em decorrência da falta de vagas na Rede Estadual de Ensino de São Paulo (ROMERO, 2016). Atualmente a RME-SP é composta por

1503 estabelecimentos de ensino diretos, divididos entre 13 DRE, distribuídas nas cinco regiões da cidade de São Paulo (Centro, Zona Norte, Zona Sul, Zona Leste e Zona Oeste).

Além dos estabelecimentos de ensino diretos, com atendimento educacional oferecido em prédios públicos municipais, por profissionais da educação concursados ou contratados diretamente pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e por esta administrados, a rede é composta ainda por 381 Centros de Educação Infantil (CEI) indiretos e 1542 creches conveniadas. Os CEI indiretos são unidades de ensino que atendem as crianças em prédios municipais próprios ou alugados pela prefeitura, mas que funcionam por meio de parceria, podendo ser geridos por associações do terceiro setor. Quanto às creches conveniadas, estas são estabelecimentos de ensino particulares que mantêm convênio com a prefeitura.

A ampliação do atendimento da RME-SP, por meio da parceria estabelecida entre a prefeitura e os setores privados e da sociedade civil ocorreu, principalmente, a partir de 2004, em decorrência da transferência da gestão das creches, realizada até o momento por órgãos da Assistência Social, para a Educação e, também, do aumento da demanda por educação infantil (OLIVEIRA, SILVA e MARCHETTI, 2018).

Os 1503 estabelecimentos de ensino diretos da RME-SP estão distribuídos entre os seguintes segmentos educacionais: 316 Centros de Educação Infantil (CEI), destinados a crianças de zero a três anos e 11 meses; 507 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), que atendem crianças de quatro a cinco anos e 11 meses; 13 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEI), que recebem crianças de zero a cinco anos e 11 meses; 502 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), cujo público atendido é composto por crianças e adolescentes de seis a 14 anos; 16 Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA), destinados a jovens e adultos a partir de 15 anos; oito Escolas de Ensino Fundamental e Médio (EMEFM); seis Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS), entre quatro e 14 anos; 45 Centros Educacionais Unificados (CEU), equipamento público composto por unidades educacionais dos diferentes segmentos (CEI, EMEI e EMEF) e voltado para o desenvolvimento e integração de atividades de esporte, cultura e lazer.²¹

No Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2017, indicador utilizado para medir a qualidade do ensino nacional, calculado a partir das taxas de

²¹Dados coletados no Portal da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/School#/>. Acesso em 18 ago. 2018.

fluxo escolar (aprovação) e da média do desempenho das avaliações externas realizadas a cada dois anos – Prova Brasil, para os municípios, e Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) para os estados e o país –, a RME-SP alcançou a pontuação 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) e 4,2 pontos para os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), numa escala de notas que varia de 0 a 10 pontos. O resultado obtido nos anos iniciais está acima da média nacional, de 5,8 pontos, e acima da média nacional das redes públicas, de 5,5 pontos. Quanto aos anos finais, a pontuação média da RME-SP ficou abaixo da média nacional, de 4,7 pontos, e da média nacional das redes públicas, de 4,4 pontos.²²

Os dados da pesquisa, reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação, foram coletados em uma DRE localizada na Zona Leste da cidade de São Paulo. Esse órgão é responsável por organizar e acompanhar o trabalho realizado nas unidades escolares circunscritas nos três distritos pertencentes à subprefeitura onde este está localizado. Atualmente, a DRE pesquisada abriga 28 CEI diretas; 37 CEI indiretas; 132 creches conveniadas; 43 EMEI; 47 EMEF; uma EMEFM; três CIEJA e cinco CEU (cada um com CEI, EMEI e EMEF), totalizando 306 estabelecimentos de ensino.²³

Cabe destacar que o número de escolas da DRE pesquisada era menor em 2005, início do período estudado, e foi aumentando ao longo dos anos em função da inauguração de novas unidades diretas ou do estabelecimento de convênios com instituições privadas. Para se ter uma ideia da alteração no número de unidades, entre 2005 e 2019, houve o aumento de 127 estabelecimentos de ensino, isto é, passou de 179 para 306, sendo: uma CEI direta; dez CEI indiretas; 102 creches conveniadas; duas EMEI; cinco EMEF; um CIEJA e dois CEU (cada um com CEI, EMEI e EMEF).

A cidade de São Paulo está dividida em 96 distritos, distribuídos em 32 subprefeituras. A DRE pesquisada está localizada em uma das regiões da cidade de São Paulo com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), indicador utilizado para aferir o desenvolvimento econômico e social, a partir de três componentes básicos: padrão de vida (renda *per capita*), acesso ao conhecimento (escolarização da população

²²Dados coletados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) - Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em 04 dez. 2018.

²³Dados coletados no Portal da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/School#/ Acesso em 18 ago. 2018. As informações específicas sobre a quantidade de creches conveniadas foram obtidas no setor de planejamento da DRE pesquisada e atualizadas em outubro de 2019.

adulta e fluxo escolar da população jovem) e vida longa e saudável (expectativa de vida ao nascer), dessa forma, temos os indicadores renda, educação e longevidade.

De acordo com o *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (2014), o desenvolvimento humano é classificado em cinco faixas que variam entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano. São elas: muito baixo (0 a 0,499), baixo (0,500 a 0,599), médio (0,600 a 0,699), alto (0,700 a 0,799) e muito alto (0,800 a 1). O IDH médio da cidade de São Paulo é de 0,805, sendo o seu menor IDH igual a 0,680 e o maior igual a 0,942. O IDH da subprefeitura a qual essa DRE pertence, composta por três distritos, é de 0,732, ocupando a 25ª posição entre os IDH das 32 subprefeituras do município.²⁴ Vale ressaltar que mesmo estando entre os IDH mais baixos da cidade, a pontuação acima de 0,7 representa um alto índice de desenvolvimento humano.

4.2.4 Instrumento de pesquisa

O instrumento de pesquisa foi elaborado com base no problema, nos objetivos, e, principalmente, no contato prévio com as fontes, as fichas de ocorrência contendo as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação, no plantão de supervisão, de uma das 13 DRE da RME-SP.

Inicialmente foi elaborado um modelo de formulário que previa a coleta das seguintes informações: ano da reclamação; nome da escola envolvida na reclamação; tipo de instituição; segmento educacional; o autor da reclamação; o objeto da reclamação; sexo do aluno envolvido na reclamação e síntese da reclamação.

Todavia, durante o processo de organização dos dados, à medida que os conteúdos das reclamações eram desvelados e novas informações surgiam, identificou-se que as reclamações não eram realizadas apenas presencialmente, mas também por contato telefônico, e que havia a possibilidade do reclamante se identificar ou não. Além dessas informações, que estavam presentes em todas as fichas de ocorrência, observou-se a existência de dados que apareciam com menos frequência, mas que também se mostravam relevantes, como o envolvimento de órgãos externos à educação na situação reclamada, entre eles, Conselho Tutelar e Polícia Militar.

Afora tais conteúdos, procurou-se identificar se os alunos envolvidos na reclamação eram ou não público-alvo da educação especial, isto é, se possuíam algum

²⁴Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD, FJP E IPEA, 2013). Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/> Acesso em 20 ago. 2018.

tipo de deficiência (física, visual, mental, auditiva ou múltiplas), transtornos globais de desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, e se houve solicitação de transferência para outra unidade por parte do reclamante em decorrência do fato reclamado. Esses itens foram considerados importantes, pois os últimos anos do período delimitado da pesquisa coincidiam com o aumento da entrada de crianças público-alvo da educação especial no ensino regular.²⁵ Ademais, entendia-se que a solicitação de transferência poderia indicar a falta de perspectiva do reclamante de que a questão seria resolvida a contento.

Outra questão que se considerou contemplar no instrumento era saber se houve por parte do reclamante a tentativa prévia de resolver a situação objeto de reclamação na escola antes de sua formalização na DRE. No entanto, essa informação não foi identificada na maioria dos documentos devido à ausência de padronização nos registros.

Assim, com base nos dados disponíveis nas fontes, delimitou-se que o instrumento de pesquisa deveria contemplar as seguintes informações:

Quadro 1: Instrumento de pesquisa – formulário para registro das informações coletadas

Informações	Variáveis
Ano da reclamação	2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2015 e 2016.
Nome da escola envolvida na reclamação	—
Tipo de instituição	Pública; conveniada; particular.
Segmento educacional	CEI/creche; EMEI; EMEF; EMEFM; EJA/CIEJA; e outros.
Reclamante	Mãe; pai; aluno; professor; funcionário; coordenador; diretor; Conselho Tutelar, sindicato; munícipe; e outros.
Objeto da reclamação	Escola; professor; funcionário; diretor; coordenador; aluno; pais ou familiares de

²⁵Desde a Constituição de 1988, em seu artigo 208, está previsto o atendimento educacional especializado às crianças com deficiência, preferencialmente, na rede regular de ensino. Essa concepção é reiterada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996. Na RME-SP, o acesso de crianças com deficiência no ensino regular ocorreu de forma mais significativa a partir do início dos anos 2000. Um marco importante, que indica a presença de um número maior de crianças com deficiência na DRE pesquisada, foi a criação do Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI), em 2004.

	aluno; e outros.
Meio utilizado para realizar a reclamação	Compareceu a DRE; contato telefônico
Forma de reclamação	Identificou-se; manteve o anonimato.
Sexo do aluno envolvido na reclamação	Feminino; masculino.
Aluno público-alvo da educação especial	Sim; não.
Outros órgãos envolvidos na reclamação	Conselho Tutelar; Polícia Militar; Guarda Civil Metropolitana; Ministério Público; sindicato; mídia; e outros.
Solicitação de transferência	Sim; não.
Síntese da reclamação	—

Fonte: Elaborado pela autora.

O instrumento de pesquisa elaborado contribuiu para organizar as informações identificadas nas fichas de ocorrência de forma a possibilitar que os dados fossem quantificados e sistematizados. Após a definição prévia das informações que deveriam constar no formulário, o instrumento de pesquisa foi transposto para o software computacional Sphinx a partir de, e com base em um protocolo, os dados coletados nas fontes foram inseridos, armazenados e, posteriormente, organizados.

4.2.5 Critério de classificação das reclamações

Com base nas informações presentes no banco de dados criado no Sphinx, foram elaboradas três classificações para as reclamações: Administração escolar; Relações pessoais e Questões pedagógicas. Cada ficha de ocorrência foi classificada segundo o conteúdo da reclamação. Sendo assim, os documentos que apresentavam relatos com maior complexidade receberam mais de uma classificação.

Cabe ressaltar ainda que as classificações foram realizadas, estritamente, de acordo com os registros, ou seja, respeitando a denominação atribuída pelo reclamante à situação reclamada, mesmo que em muitos casos tenha se observado contradição no relato registrado. Como exemplo dessas situações é possível citar alguns registros cujo reclamante alega ter sido vítima de mau atendimento ou de tratamento ofensivo quando na verdade a sua narrativa indica o contrário.

A seguir, serão apresentadas as definições de cada classificação e a transcrição de amostras de fichas de ocorrência, registradas pelos supervisores, contendo diferentes tipos de reclamações. As transcrições das fontes foram feitas de forma literal, porém,

utilizando nomes fictícios para preservar o anonimato dos sujeitos envolvidos nas situações relatadas. Os documentos originais constarão nos anexos. Com a apresentação desses exemplos, pretende-se elucidar os critérios utilizados para a classificação de cada reclamação.

Administração escolar

As reclamações classificadas como Administração escolar são aquelas que dizem respeito às queixas decorrentes da resolução insatisfatória de demandas apresentadas pelo reclamante e relacionadas ao trabalho específico da escola, ou seja, que são da responsabilidade da instituição garantir que sejam oferecidas condições necessárias ao ensino e à aprendizagem, bem como ao atendimento das necessidades apresentadas pela comunidade escolar.

Nas reclamações classificadas como Administração escolar encontram-se temas como: vagas; transporte gratuito; transferência; medicação; merenda; estrutura do prédio; omissão de socorro; furto de objetos; castigos; cuidados com higiene e alimentação; mudança de horário; falta de professores e funcionários; indisciplina; horário de aula; sujeira no ambiente escolar; documentação; questões trabalhistas; período reduzido de aula; uniforme; queda/acidente; organização da escola; vandalismo; desvio de verba; cobrança de valores por parte da escola; vendas de produtos e rifas no interior da unidade; suspensão de alunos; assédio moral; mau atendimento; suspensão de aula; falta de comunicação; omissão frente às situações de conflito, agressão ou tratamento ofensivo; mobiliário e utensílios; falta de segurança no entorno; dificuldade para falar com o diretor; faltas indevidas; aprovação ou reprovação indevida de aluno; machucados, arranhões e mordidas; informações erradas; rotatividade de professores; decisões não democráticas em reuniões do Conselho de Escola e outros.

As fichas de ocorrência reproduzidas abaixo são exemplos de reclamações que foram classificadas como Administração escolar.

Ficha de ocorrência 1: Administração escolar

Escola: EMEF – Educação de Jovens e Adultos (EJA)

Pessoa interessada: Aluno (se identificou)

Ocorrência:

O aluno reclama dos itens abaixo, informa que já conversaram com a direção, fizeram

um abaixo assinado e não houve mudanças.

- 1- Falta de higiene nos banheiros (masculinos e femininos) – torneiras quebradas;
- 2- Utensílios da cozinha: horríveis, velhos, estragados;
- 3- Salas de aulas – sujas
- 4- Falta de funcionários para a limpeza (verificar o módulo)
- 5- Não usam a quadra – nos finais de semana fica abandonada.

Data: 08/03/2006

Ficha de ocorrência 2: Administração escolar

Escola: Creche conveniada

Pessoa interessada: Não se identificou

Ocorrência:

Berçário I: Falta de lençóis e colchonetes; dormem 2 no mesmo colchonete; leite é substituído por banana; não tem repetição; não tem cadeiras para todos; piso do refeitório é escorregadio e várias pessoas caem.

Minigrupo II: - Goteira no refeitório (pinga nas crianças);

- Não tem lavatório para as mãos; o banheiro é muito sujo; lençol embolorado; 24 colchões para atender 31 crianças matriculadas.

Cobriram colchonete com toalha de banho e 1 lençol de casal para cobrir 3 colchões.

As professoras levam os brinquedos de casa.

O solário está muito sujo; não existe mais a sala de vídeo; pois foi transformada em sala de aula.

Algumas crianças (+ velhas) não sentam nas cadeiras do refeitório porque sabem que vão cair. A cadeira abre as pernas.

A refeição para os funcionários é precária; eles só recebem frutas 2 vezes por semana.

A professora caiu da escada lá dentro, pois não tem antiderrapante.

Diretora grita com funcionários e assusta as crianças que estão dormindo.

- Abuso de autoridade e humilhação.

- Nas paradas pedagógicas mensais já foi avisado que será faxina realizada pelas professoras.

Data: 12/03/2015

A primeira ficha de ocorrência se refere a uma reclamação realizada pessoalmente por um aluno da EJA de uma EMEF. Seu conteúdo remete a questões administrativas, como os cuidados com os objetos de uso coletivo, a higiene do local e a organização do uso do espaço. O reclamante se identificou e o objeto da reclamação foi a escola, visto que a queixa não se refere a um sujeito específico.

O segundo documento já apresenta uma complexidade maior, a reclamação foi efetuada pessoalmente, por uma pessoa que preferiu não se identificar, mas que pelo conteúdo do relato é possível inferir que se trata de uma funcionária da unidade escolar. A reclamação se dirigiu não apenas à escola, uma creche conveniada (particular), mas também à própria diretora da unidade.

Além de questões pertinentes à estrutura do prédio, às condições dos objetos de uso coletivo ou à falta deles – questão de ordem administrativa –, a reclamante também relata problemas de relacionamento, especificamente, o tratamento ofensivo direcionado aos funcionários, entre eles, as professoras, por parte da diretora. Sendo assim, embora as duas fontes tratem de reclamações classificadas como Administração escolar a segunda foi classificada também como Relações pessoais, definição que será detalhada a seguir.

Relações pessoais

A classificação Relações pessoais é atribuída às reclamações que se referem às situações envolvendo questões de relacionamento entre os membros da comunidade escolar (alunos, profissionais da educação e pais/familiares de aluno). Foram identificadas como questões de relacionamento as reclamações que tratavam de episódios de conflito, tratamento ofensivo, agressão física e assédio moral ou perseguição contra funcionários por parte da direção.

Embora os três primeiros fenômenos encontrem-se relacionados e, portanto, seja difícil distingui-los dependendo da situação em que se manifestam, considerou-se necessário diferenciar cada um deles, conforme será apresentado nos resultados da pesquisa, a fim de se obter uma maior precisão quanto ao evento reclamado.

Sendo assim, nesta pesquisa, considerou-se como conflito as situações que expressam divergências entre duas ou mais pessoas, membros da comunidade escolar,

ou situações de conflito entre o aluno e as regras institucionais (indisciplina). Quanto ao tratamento ofensivo, este foi definido como as situações em que o reclamante ou outra pessoa por ele representada foi vítima de tratamento agressivo, grosseiro ou ríspido; calúnias; xingamentos; discriminação (racial, por ter alguma deficiência e outras); *bullying*; deboches; insultos, ameaças; ofensas e apelidos. Optou-se por diferenciar conflito de tratamento ofensivo por entender que se trata de fenômenos distintos, visto que, enquanto no primeiro há o confronto entre duas partes, no segundo alguém é vítima da ofensa de outrem.

As situações de assédio moral ou perseguição são aquelas em que o profissional da educação (funcionário ou professor) é exposto, humilhado e constrangido de forma reiterada pela direção da escola. Por último, a agressão física refere-se a episódios que se manifestam na escola ou no seu entorno envolvendo violência física: puxar pelo braço; empurrar; jogar no chão; dar tapas; sentar alguém à força; bater; abuso sexual; dar socos ou chutes; cuspir; arrastar etc. Segue a transcrição de duas fichas de ocorrência que ilustram as reclamações classificadas como Relações pessoais.

Ficha de ocorrência 3: Relações pessoais

Escola: CIEJA

Pessoa interessada: Alunos (se identificaram)

Ocorrência:

A interessada e o seu marido são alunos da unidade e na sexta-feira (05/03/10) precisaram sair mais cedo pois sua filha estava adoentada. Uma pessoa se apresentou como diretora e não os deixou sair, momento em que começou a confusão. Sentiu-se maltratada por essa pessoa que se apresentou como diretora; segundo a senhora Carmem, seu marido não vai poder guardar sua moto no estacionamento e ela foi muito ríspida, chegando a dizer que eles não sabem de nada, inclusive a falar correto. Pede providências.

Data: 08/03/2010

Ficha de ocorrência 4: Relações pessoais

Escola: EMEF – Ensino Fundamental II

Pessoa interessada: Mãe de aluno (se identificou)

Ocorrência:

Conta que no dia 02/09/09, na saída do 2º turno, por volta das 15:00h, seu filho Felipe, da 6ª A, teria sido agredido por outro aluno de nome Fabiano. Sua tia que estava no portão da unidade para levar o aluno para casa, presenciando a ocorrência, procurou a direção para as providências cabíveis. A diretora estava na Unidade, mas não atendeu o aluno pessoalmente, sendo o mesmo atendido pelo Coordenador Pedagógico, João. A tia entrou em contato com a mãe que chamou a polícia. A Coordenadora Pedagógica Paula acompanhou a mãe e o aluno até a delegacia onde foi lavrado o Boletim de Ocorrência. A mãe relata que hoje 03/09/09, pela manhã foi à escola conversar com a diretora, Sra. Silvia, que a recebeu aos gritos, de forma agressiva, negando que houve omissão de socorro, afirmando que as providências a serem tomadas, digo, que não haveria outras providências a serem tomadas.

Data: 03/09/2009

As duas fichas de ocorrência tratam de situações envolvendo problemas de relacionamento entre os membros da comunidade escolar. O primeiro registro foi realizado pessoalmente por um casal de alunos do CIEJA, que se identificou. O conteúdo relatado menciona uma situação de conflito entre a diretora e os alunos, sendo classificado, portanto, como Relações pessoais. Nesse caso, o objeto da reclamação foi a diretora. Cabe ressaltar que o conteúdo do documento foi identificado como conflito e não como tratamento ofensivo, pois os próprios reclamantes se colocaram como sujeitos ativos e não apenas passivos na situação relatada indicando, inclusive, a existência de um momento de confusão envolvendo todos os participantes.

A preocupação em delimitar os fenômenos presentes nas situações classificadas como Relações pessoais, conflito, tratamento ofensivo e violência física, embora possa parecer desnecessária, é relevante, pois permitirá que estes sejam apresentados de forma mais precisa no momento de análise dos dados.

A segunda ficha, registrada pessoalmente, relata um episódio ocorrido no ensino fundamental II, cuja reclamante é a mãe de um aluno, que também se identificou, e os objetos da reclamação são o aluno agressor e também o diretor. A reclamação recebeu duas classificações, Administração escolar e Relações pessoais. Isso porque no seu conteúdo é apresentado o descontentamento da reclamante, não apenas com relação à

violência física praticada contra o seu filho e ao tratamento ofensivo ao qual foi submetida, mas também quanto à omissão de socorro, considerada como uma ação que é da responsabilidade da instituição garantir. Afora as diversas reclamações, o conteúdo da fonte se mostra complexo, pois aparece ainda o envolvimento da Polícia Militar no ocorrido.

Esse último relato é um exemplo de situação em que o reclamante entra em contradição com a sua própria narrativa, pois, ao mesmo tempo que descreve o atendimento oferecido pela escola, que é da responsabilidade da gestão, reclama que houve omissão de socorro. Apesar de observada essa aparente contradição, conforme os critérios estabelecidos, considerou-se que a reclamação se refere também às questões administrativas.

Questões pedagógicas

Foram classificadas como Questões pedagógicas as reclamações cujo conteúdo expressa a insatisfação do reclamante quanto ao atendimento oferecido pela escola no tocante ao processo de ensino e aprendizagem.

Como reclamações relacionadas às questões pedagógicas, constam as seguintes: alunos não alfabetizados no ensino fundamental; dificuldade de aprendizagem; aprovação independente da aprendizagem do aluno; a utilização de métodos, materiais didáticos e conteúdos considerados inadequados pelos pais, como não passar conteúdo, não explicar direito a matéria, não adaptar atividades às necessidades do aluno, não utilizar o livro didático, exibir vídeos sem objetivo pedagógico, exibir jogos da Copa do Mundo de Futebol durante o horário de aula, tocar o gênero musical funk em festas escolares, trabalhar com jogos e brincadeiras em detrimento de outras atividades; prejuízos na aprendizagem, decorrentes do absenteísmo docente ou da ausência de professores para determinadas turmas ou disciplinas; prejuízos na aprendizagem decorrentes de situações de indisciplina na sala de aula e da suspensão de aulas para realização de festas ou passeios; ausência da oferta de aulas de reforço pela escola; ausência de realizações de atividades relacionadas a datas comemorativas, como Dia das Mães e Páscoa; falta de estagiária para acompanhamento de alunos com deficiência física ou intelectual, que apresentam necessidades especiais; entre outras.

A seguir, são apresentadas duas fichas de ocorrência, cujo conteúdo da reclamação foi classificado como Questões pedagógicas.

Ficha de ocorrência 5: Questões pedagógicas

Escola: EMEF – Ensino Fundamental II

Pessoa interessada: Mãe de aluno (se identificou)

Ocorrência:

Nesta data, esteve presente a senhora Cibele, mãe do aluno Cauã, da 8ª série da EMEF Camélia. Segundo relato da mãe, o aluno que frequentou o SAAI (Sala de Apoio e Acompanhamento a Inclusão) da EMEF Antúrio, foi promovido para o 1º ano do Ensino Médio sem estar alfabetizado e que o Cauã necessita de acompanhamento de SAAI e que não vai conseguir acompanhar o Ensino Médio. A mãe relata ainda que o Cauã passa por acompanhamento psiquiátrico e frequenta um programa (Gerânio) que envolve terapia ocupacional que frequenta a AGV e que seu laudo médico consta “Transtorno Reativo de Conduta”. A mãe solicita que o Cauã permaneça no Ensino Fundamental para ter direito ao SAAI.

Data: 19/01/2010

Ficha de ocorrência 6: Questões pedagógicas

Escola: EMEI

Pessoa interessada: Pais de aluno (se identificaram)

Ocorrência:

Sr. Francisco e Sra. Ângela, pais da criança Sabrina, nascida em 20/03/2006, matriculada na turma 1ªA, manhã, queixam-se do atendimento aos pais por parte da escola. Relatam que:

- 1- Não conseguem ter acesso à direção e coordenação pedagógica;
- 2- Não foram informados acerca do projeto pedagógico;
- 3- Não há horários estabelecidos para atendimento aos pais;
- 4- Veem indícios na filha de que o trabalho pedagógico não está a contento.

Solicitam trancamento de matrícula e remanejamento para a EMEI Lírios, onde tem um filho matriculado.

Data: 24/03/2010.

A questão pedagógica está presente nas duas fichas de ocorrência, registradas pessoalmente, em que ambas apresentam complexidade e têm como objeto da reclamação a escola, e não um sujeito específico, porém, o conteúdo da primeira é classificado unicamente como questão pedagógica, enquanto a segunda envolve ainda reclamações relativas à administração escolar.

A ocorrência da primeira ficha foi registrada por uma mãe, de aluno de EMEF, que se identificou. Sua reclamação está relacionada ao fato do filho, aluno público-alvo da educação especial, ter sido aprovado no último ano do ensino fundamental sem estar alfabetizado e, portanto, sem condições de cursar o ensino médio, sendo impossibilitado de frequentar o SAAI (Sala de Apoio e Acompanhamento a Inclusão).

O relato presente na segunda ficha foi registrado por pais de uma aluna de EMEI, que se identificaram. Os pais apresentam suas insatisfações tanto com relação ao atendimento pedagógico que, segundo eles, não está a contento, quanto à administração escolar quando se referem à dificuldade de serem atendidos pela direção e coordenação pedagógica.

A ficha de ocorrência apresentada a seguir ilustra um registro em que aparecem reclamações cujo conteúdo refere-se simultaneamente aos três tipos de classificação: Administração escolar, Relações pessoais e Questões pedagógicas.

Ficha de ocorrência 7: Administração escolar, Relações pessoais e Questões pedagógicas

Escola: EMEF – Ensino Fundamental I

Pessoa interessada: Mãe de aluno (se identificou)

Ocorrência:

Compareceu no plantão a Sra. Fabíola que reclamou do atendimento prestado pela EMEF Crisântemo a seu filho Jorge, nasc.19/02/2001. Segundo ela, seu filho é constantemente agredido na escola, que não há pessoas tomando conta das crianças nos intervalos; que os livros que foram recomendados para a criança estudar não são usados. Acusa a direção de negligente porque quando ia fazer reclamação apenas mandava escrever a reclamação e sempre ficava “por isso mesmo”. Reclama também do atendimento que segundo ela é muito ruim: que as pessoas gritam com pais no lugar de dar os esclarecimentos solicitados.

Data: 15/03/2010.

Nesse último exemplo, a reclamante é uma mãe, que se identificou, e o aluno envolvido é um menino do ensino fundamental. A reclamação foi registrada pessoalmente. A responsável reclama tanto do diretor, quanto dos funcionários. Suas reclamações estão relacionadas às questões administrativas, expressas no registro de que não há ninguém cuidando das crianças nos intervalos e que a diretora se omite frente às suas reclamações e às relações pessoais, visto que, além da agressão sofrida por seu filho, é narrada também a existência de tratamento ofensivo por parte dos funcionários da escola, além de questões pedagógicas, identificadas na queixa quanto a não utilização de livros recomendados. Apesar da complexidade do relato, observa-se que não foi solicitada a transferência do aluno e que também não foram envolvidos órgãos externos à educação.

A transcrição e análise das fichas de ocorrência apresentadas foram realizadas com o objetivo de detalhar os critérios utilizados para a classificação das reclamações presentes em cada fonte, ilustrar os diferentes dados que podem ser encontrados nos documentos e possibilitar a observação de diferentes estruturas de textos, escritos, nestes casos, em terceira pessoa e apresentados em forma de narração ou tópicos. Além disso, a observação dos registros nos permite identificar ainda a ausência de padronização na escrita dos supervisores, em que cada relato apresenta diferenças na estrutura da escrita, na formalidade, na objetividade, no cumprimento das normas cultas da Língua Portuguesa e no detalhamento dos fatos.

Tais diferenças textuais, na forma e conteúdo, expressam, portanto, os limites para a obtenção de certas informações em todas as fontes, como, por exemplo, se houve a tentativa por parte do reclamante de resolver a situação reclamada antes de recorrer a DRE para formalizar a reclamação.

As classificações também serviram de base para a organização das unidades de análise, conforme será apresentado adiante.

4.3 Apresentação dos resultados

Os dados da pesquisa, extraídos de 1608 fichas de ocorrência, foram coletados nos livros de ocorrência, do plantão de supervisão de uma das 13 DRE da RME-SP. Os resultados são apresentados de acordo com os itens estabelecidos no instrumento de pesquisa, a fim de possibilitar uma visão geral sobre as características das fontes. Em

seguida, os dados serão analisados com base nas seguintes categorias de análise: Administração escolar, Relações pessoais, Questões pedagógicas e Expectativas dos reclamantes. As três primeiras reproduzem a categorização elaborada para organizar o material coletado e a última foi definida considerando-se a possibilidade de realizar algumas inferências com base nos dados.

4.3.1 Distribuição das fichas de ocorrência

Ano

As 1608 fichas de ocorrência analisadas estão distribuídas em oito anos, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Fichas de ocorrência registradas por ano (2005 a 2016)*

Ano	Meses	Fichas de ocorrência	$\bar{X}$ mensal
2005	6	106	17,7
2006	12	275	22,9
2007	12	138	11,5
2008	12	127	10,6
2009	12	278	23,2
2010	4	94	23,5
2015	12	261	21,8
2016	12	329	27,4
Total	82	1608	19,6

Fonte: Elaborado pela autora.

*Os dados apresentados nesta tabela e nas seguintes são referentes aos anos de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2015 e 2016.

De acordo com os resultados, é possível observar que os menores números de fichas de ocorrência encontram-se nos anos de 2005 e 2010, 106 e 94, períodos em que não foi possível localizar a totalidade dos registros, mas apenas alguns meses. Contudo se considerado a média mensal, a menor frequência de fichas é verificada no ano de 2008, 10,6 por mês, e a maior em 2016, 27,4 por mês.

Embora o maior número de registros encontra-se no último ano do período, nota-se, contudo, que não há um crescimento gradativo da quantidade de fichas de ocorrência registradas entre 2005 e 2016. O número de ocorrências oscilou, sendo maior em um determinado ano em relação ao ano anterior e voltando a ser menor no ano seguinte.

Observa-se, porém, que nos anos iniciais do período analisado, entre 2005 e 2008, com exceção do ano de 2006, os números de registros eram menores que os dos

anos finais, entre 2009 e 2016. Sendo assim, vale destacar que a ausência de dados referentes aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 dificulta a realização de uma análise comparativa mais precisa capaz de identificar a tendência ou não no aumento do número de fichas de ocorrência.

Tipo de instituição

As fichas de ocorrência foram catalogadas por tipo de instituição, e observou-se os seguintes resultados:

Tabela 2: Fichas de ocorrência registradas por tipo de instituição (2005 a 2016)

Instituição	Fichas de ocorrência	%
Pública Direta	1377	85,6
Conveniada SME	137	8,5
Pública Indireta	77	4,8
Não especificado	9	0,6
Particular	7	0,4
Pública Direta e Indireta	1	0,1
Total	1608	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Do total de fichas de ocorrência, constatou-se que a grande maioria se refere às instituições públicas, 1377 ou 85,6% e a minoria, 7 ou 0,4%, às instituições particulares. Seguida das instituições públicas, as instituições conveniadas com a SME, as creches particulares conveniadas, foram as que mais receberam registros de reclamações, 137 ou 8,5%. Isso ocorreu, possivelmente, porque este foi o tipo de instituição que teve um aumento significativo no número de unidades a partir de 2009, conforme será apresentado adiante.

As instituições públicas indiretas (CEI), aquelas cujos prédios são cedidos pela SME, porém, são administradas por associações do terceiro setor, foram citadas em 77 (4,8%) fichas de ocorrência. Se somados os totais das fichas referentes a instituições públicas indiretas e conveniadas, isto é, aquelas que não são administradas diretamente pela SME, o número total de registros é de 214 ou 13,3%, o que significa que as fichas de ocorrência se concentram de maneira preponderante nas unidades públicas.

Quanto às instituições particulares, foram encontrados apenas 7 registros ou 0,4%. Esse dado não causa surpresa, visto que, embora a DRE pesquisada seja responsável por fiscalizar todas as escolas particulares da região, sabe-se que, por se

tratar de um contrato de prestação de serviços entre pais e a instituição, o esperado é que os problemas sejam resolvidos diretamente entre as partes, evitando envolver órgãos externos, ou quando necessário, recorrendo a órgãos de defesa ao consumidor.

O item caracterizado como Não especificado, refere-se à 9 fichas de ocorrência ou 0,6%, em que não constam o tipo de instituição. Cabe destacar ainda que em apenas um documento foram encontradas reclamações simultâneas referentes a instituições públicas diretas e indiretas, por isso, esse dado foi destacado dos demais.

Segmento educacional

No tocante a identificação dos segmentos educacionais envolvidos nas reclamações presentes nas fichas de ocorrência, obteve-se o seguinte resultado:

Tabela 3: Fichas de ocorrência registradas por segmento educacional (2005 a 2016)

Segmento	Fichas de ocorrência	%
EMEF	859	53,4
CEI/creche	372	23,1
EMEI	265	16,5
EJA/CIEJA	58	3,6
EMEFM	25	1,6
Outros	17	1,1
CEU Gestão	12	0,7
Total	1608	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme os resultados apresentados na tabela, dentre os segmentos educacionais, a maioria das fichas de ocorrência, mais da metade, 859 ou 53,4%, são registradas contra as EMEF, e a minoria, contra a EMEFM, 25 ou 1,6%. Em segundo lugar, encontra-se as CEI/creche com 372 fichas de ocorrência ou 23,1% e, em terceiro lugar, as EMEI com 265 ou 16,5%.

Apesar de o número de registros referentes à educação infantil, CEI/creche e EMEI serem significativos, principalmente, quando somados, 637 ou 39,6% dos 1608 documentos, este não supera o número de registros destinados às EMEF, 859, mas equivale a 74,2% do total deste segmento.

Quando comparado o número de unidades da educação infantil e do ensino fundamental, apenas no último ano do período estudado (2016), existentes na DRE pesquisada – CEI direta: 33, CEI indireta: 34, creche conveniada: 90, EMEI: 48 e EMEF: 52 –, observa-se que o número de unidades da educação infantil, 205, é quase

quatro vezes maior que a quantidade de EMEF, 52 unidades. Esse dado demonstra que proporcionalmente, as reclamações em sua maioria tendem a se concentrar nas EMEF, pois além de a educação infantil (CEI, creches e EMEI) apresentar 39,6% dos registros e as EMEF 53,4%, o número de unidades da primeira é significativamente maior.

O mesmo ocorre com a EMEFM, pois, embora a quantidade de fichas de ocorrência seja relativamente baixa, 25 ou 1,6% do total, se considerarmos que existe apenas uma EMEFM na DRE pesquisada, esse número passa a ser relativamente alto.

O segmento EJA e CIEJA foram agrupados na apresentação dos resultados, pois embora o primeiro seja oferecido nas unidades da EMEF, no período noturno, e o segundo em unidades próprias, nos períodos manhã, tarde e noite, ambos se destinam à escolarização de jovens e adultos. Do total de 58 fichas de ocorrência registradas contra esse segmento ou 3,6%, 51 fichas se referem à EJA e sete à CIEJA.

Como a EJA não é oferecida em unidade própria e não foi possível identificar em quantas EMEF acontece a EJA, do universo de 52 unidades, constatou-se apenas que as 51 fichas estavam distribuídas entre 18 unidades, o que equivale a média de 2,67 fichas por escola.

Quanto ao CIEJA, as sete fichas estão distribuídas em três unidades, o que corresponde à média de 2,33 registros por escola. O número de registros por escola identificados no segmento EJA e CIEJA, não são baixos quando comparados ao número de fichas de ocorrência por EMEF, segmento com maior número absoluto de fichas de ocorrência.

Além do número total de fichas de ocorrência por segmento, a tabela 3 apresenta ainda dados referentes as reclamações registradas contra a gestão dos CEU, atendimento oferecido fora das unidades (CEI, EMEI e EMEF) que compõem o complexo educacional relacionado a atividades culturais, esportivas e a própria administração da estrutura física do espaço.

O número de fichas referente ao item CEU Gestão corresponde a 12 ou 0,7%, além deste, um dos menores números da tabela, 17 ou 1,1%, é observado no item Outros, que corresponde as instituições não especificadas nos registros ou as que não se encaixam nos segmentos anteriores, como as instituições particulares de educação infantil, que atendem crianças de zero a cinco anos e 11 meses em uma mesma unidade, e instituições pertencentes ao terceiro setor, que atendem crianças com algum tipo de deficiência.

Esses dois grupos têm as frequências mais baixas de ocorrências, possivelmente, porque a DRE pesquisada possui apenas cinco CEU e pelo fato das instituições presentes no item Outros serem em sua maioria particular. Vale destacar que não foi levantado o número de instituições particulares atendidas pela DRE, pois o foco de análise incide sobre a educação pública.

No levantamento realizado acerca da quantidade de escolas existentes por segmento na DRE pesquisada, constatou-se que esse número sofreu alterações ao longo do período estudado²⁶, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 4: Quantidade de escolas existentes na DRE pesquisada por segmento educacional, ano e porcentagem (2005 a 2016)

Ano	CEI Dir.	CEI Ind.	Creche Conv.	EMEI	EMEF	EMEFM	CIEJA	Total
2005	30	27	30	44	45	1	2	179
%	(16,8)	(15,1)	(16,8)	(24,6)	(25,1)	(0,6)	(1,1)	(100,0)
2006	30	29	31	45	45	1	2	183
%	(16,4)	(15,8)	(16,9)	(24,6)	(24,6)	(0,5)	(1,1)	(100,0)
2007	30	29	35	45	45	1	2	187
%	(16,0)	(15,5)	(18,7)	(24,1)	(24,1)	(0,5)	(1,1)	(100,0)
2008	32	29	36	47	47	1	2	194
%	(16,5)	(15,0)	(18,6)	(24,2)	(24,2)	(0,5)	(1,0)	(100,0)
2009	32	30	40	47	50	1	2	202
%	(15,8)	(14,6)	(19,8)	(23,3)	(24,8)	(0,5)	(1,0)	(100,0)
2010	32	30	40	47	50	1	2	202
%	(15,8)	(14,6)	(19,8)	(23,3)	(24,8)	(0,5)	(1,0)	(100,0)
2015	33	34	82	48	51	1	3	252
%	(13,1)	(13,5)	(32,5)	(19,0)	(20,2)	(0,4)	(1,2)	(100,0)
2016	33	34	90	48	52	1	3	261
%	(12,6)	(13,0)	(34,5)	(18,4)	(19,9)	(0,4)	(1,1)	(100,0)

Fonte: Elaborado pela autora.

*Nesta tabela estão incluídas as unidades (CEI, EMEI e EMEF) pertencentes aos cinco CEU da DRE pesquisada.

Os dados apresentados na tabela 4 revelam que houve aumento no número total de unidades da DRE, entre 2005 e 2016, 45,8%, passando de 179 para 261; e também no número total de escolas por segmento educacional, com exceção da EMEFM que permaneceu com apenas uma unidade ao longo do período estudado.

²⁶Informações obtidas junto a DRE pesquisada.

O segmento CEI/creche foi o que mais expandiu, passando de 87 unidades para 157, um aumento de 80,4% no período. Dentre os diferentes tipos de instituição que compõem este segmento, as creches conveniadas foram as que tiveram o maior aumento, passando de 30 unidades, em 2005, para 90 unidades, em 2016, o equivalente a três vezes mais do que no início do período investigado. Tal aumento não foi gradativo e acelerou a partir de 2009 (entre este ano e 2015, o número de unidades mais que dobrou).

Esse fenômeno pode ser explicado pelo aumento da procura de vagas em creches por parte da população e pelo fato de o acesso à vaga ser garantido, em muitos casos, por via judicial, exigindo do poder público maior agilidade no atendimento da demanda.

Assim, embora tenha aumentado o número de CEI diretas, de 30 para 33 unidades, e indiretas, de 27 para 34 unidades, predominaram os convênios com instituições particulares já existentes, ou que rapidamente conseguiram oferecer atendimento, utilizando prédios próprios ou alugados, muitas vezes precários, no lugar da construção de novas unidades públicas.

As EMEF tiveram um aumento de 15,5%, passando de 45 para 52 unidades, e as EMEI de 9,1%, passando de 44 para 48 unidades. O número de EMEFM não foi alterado – não é da responsabilidade do município garantir a oferta de vagas no ensino médio, e sim do estado, por isso, existem apenas oito EMEFM em toda a RME-SP.

O aumento do número de unidades de EMEF e EMEI está relacionado à construção, em áreas de vulnerabilidade social, de dois novos CEU no período. Além disso, algumas unidades foram construídas para atender a demanda de muitas EMEF que passaram a oferecer atendimento em apenas dois ou três períodos, manhã e tarde com cinco horas, e noite com quatro horas, e não mais em quatro períodos, com quatro horas cada um, como ocorria até então (das 7h00 às 11h00 horas, das 11h00 às 15h00 horas, das 15h00 às 19h00 e das 19h30 às 23h00), o que exigiu a realocação de alunos para novas escolas.

Cabe ressaltar ainda que a região onde está localizada a DRE pesquisada caracteriza-se pela presença constante de ocupações de áreas públicas ou particulares por movimentos de moradia. Esse aumento populacional, embora algumas vezes seja apenas temporário, visto que tais movimentos estão sujeitos a ações de reintegração de posse movidas pela parte que se sente lesada (poder público ou particulares), gera também o aumento da demanda por vagas, o que explicaria, em parte, a necessidade do aumento do número de escolas na DRE.

Entre 2006 e 2008 o número de unidades presentes nos segmentos EMEF e EMEI foi praticamente igual, variando entre 45 e 47, e mesmo em 2016 esse número não era tão diferente, 52 EMEF e 48 EMEI. De outra parte, a maior concentração de unidades entre os segmentos está nas CEI/creche. Em 2016, seu número equivalia a 60,1% do total de unidades, o que não quer dizer que o número de alunos matriculados nesse segmento seja maior do que os matriculados nos demais, visto que o tamanho das unidades varia muito.

Os CIEJA, por sua vez, contaram com o aumento de apenas uma unidade no período, possivelmente, porque além da oferta da educação de jovens e adultos estar diminuindo ano a ano, discussão que não é possível contemplar nos limites deste trabalho, o atendimento desse segmento tende a concentrar-se nas EMEF.

Na tabela abaixo serão apresentadas as quantidades de fichas de ocorrência registradas por escola e por ano, segundo o segmento educacional.

Tabela 5: Frequência relativa das ocorrências registradas por escola e por ano, segundo o segmento educacional (2005 a 2016)

Ano	CEI Dir.	CEI Ind.	Creche Conv.	EMEI	EMEF/ EJA*	EMEFM	CIEJA	Freq. Total
2005	0,70	0,07	0,07	0,48	1,31	2,0	-	0,59
2006	0,67	0,24	0,19	1,22	3,93	4,0	0,50	1,50
2007	0,63	0,17	0,09	0,44	1,89	2,0	-	0,74
2008	0,34	0,28	0,08	0,45	1,68	1,0	-	0,65
2009	0,56	0,57	0,22	0,64	3,90	5,0	0,50	1,38
2010	0,06	0,10	0,10	0,21	1,44	2,0	0,50	0,47
2015	1,09	0,47	0,61	0,83	2,02	6,0	0,67	1,04
2016	0,91	0,59	0,67	1,42	2,69	3,0	0,67	1,26

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: (-) indica frequência nula.

*Nesta tabela foi somado o total de fichas de ocorrência registradas contra a EMEF e a EJA, visto que ambas são oferecidas na mesma unidade, diferentemente do CIEJA que possui prédio próprio.

Nesta tabela, o número total de fichas de ocorrência por segmento e por ano foi dividido pelo total de unidades de cada segmento, por ano, a fim de se obter a frequência relativa das ocorrências, quantidade de registros por escola e segmento, entre 2005 e 2016.

Dessa forma, constatou-se que, no ano de 2016, por exemplo, se concentram os maiores valores para a primeira fase da educação infantil (crianças de zero a três anos) – considerando a média de CEI/creche direta, indireta e conveniada –, 0,72 ocorrência por unidade e para as EMEI, 1,42.

As EMEF apresentam o maior número de registros por escola, com destaque para os anos de 2006, com 3,93 ocorrências por unidade, e 2009, com 3,90 ocorrências por unidade. A EMEFM apresentou os maiores índices nos seguintes anos: 2005 quatro ocorrências, 2009 cinco, e em 2015 seis. O maior número de registros por escola no segmento CIEJA foram identificados em 2015 e 2016, 0,67.

O menor número de fichas de ocorrência por escola e por ano na educação infantil encontra-se em 2010: as CEI/creche (diretas, indiretas e conveniadas) apresentam 0,09 registros por unidade; já as EMEI, 0,21. Quanto a EMEF, o menor número aparece em 2005, com 1,31.

O CIEJA é o único segmento que apresenta ausência de registros de reclamações em algum dos anos considerados (2005, 2007 e 2008). Vale destacar que nesta tabela o segmento EJA foi agrupado ao segmento EMEF, como já informado.

Dentre todos os tipos de instituição, a que teve um aumento significativo no número de fichas de ocorrência por unidade foi a creche conveniada, passando de 0,07 registros por unidade por ano em 2005, duas fichas no total, para 0,67 em 2016, 60 fichas no total.

Esse fenômeno pode ser explicado pelo aumento vertiginoso no número de creches conveniadas, entre 2010 e 2015. Como a SME demonstrava certa urgência no atendimento as solicitações de vaga nas creches por parte da população, muitas unidades foram construídas ou organizadas muito rapidamente, porém, com condições precárias.

Tal fenômeno pode ser observado nas reclamações registradas contra algumas unidades desse tipo de instituição, sendo comum a presença de queixas referentes à estrutura física, ao atendimento prestado pelos profissionais, aos materiais pedagógicos, à forma como a creche é administrada e, inclusive, em relação a questões trabalhistas.

Quanto à frequência total, 2006 é o ano em que é registrado o maior número de fichas de ocorrência por escola na DRE pesquisada, 1,50; em 2010 temos o menor valor, 0,47. Os valores ano a ano oscilam bastante, o que permite considerar que a variação pode ocorrer em função de fatores que não são foco de análise nesta pesquisa, tal como as mudanças de orientação política no governo da cidade de São Paulo e na SME.

Seja como for, com relação ao ano de 2006 se observa que tanto 2005 quanto 2007 apresentam números menores aos de 2006; no que tange a 2010, ocorre o mesmo, porém de modo inverso, ou seja, os números de registros por escola em 2009 e 2015 são

maiores do que em 2010. Vale destacar que, embora 2015 não seja um ano imediatamente posterior a 2010, este está sendo tomado como referência para análise nesta pesquisa por indicar a tendência de aumento presente também no ano de 2016.

Embora para se compreender as causas do índice máximo e mínimo, em 2006 e 2010, respectivamente, seja necessário obter outras informações acerca da realidade da RME-SP ou da DRE investigada, sobre os fatores que tenham contribuído para aumentar ou diminuir a quantidade de reclamações, é possível supor possíveis causas para esse fenômeno com relação ao ano de 2006: os profissionais da educação, neste ano, realizaram a segunda maior greve da RME-SP até então, 16 dias parados, situação que não ocorria desde 1987 quando a categoria parou por 17 dias²⁷, o que pode ter provocado o aumento das reclamações.

Quanto ao ano de 2010 não foi possível identificar ou inferir qual seria a causa para a redução do número de registros, mas é uma questão relevante que vale a pena ser investigada em outra oportunidade.

De modo geral, constata-se que, assim como verificado na tabela 1, não é possível identificar a tendência de crescimento gradativo ou de decréscimo no número de fichas de ocorrência por escola, tanto por segmento quanto por ano, visto que os valores oscilam, mas se confirma, mais uma vez, o dado de que a EMEF é o segmento com mais fichas registradas.

Cabe ressaltar, contudo, que a identificação da quantidade de reclamações por unidade e por segmento apresenta alguns limites, pois não permite observar se há concentração de fichas de ocorrência por unidade, o que será apresentado adiante. Todavia, antes desse detalhamento, é importante analisar a média mensal de fichas de ocorrência, apresentada na tabela a seguir:

²⁷Informação divulgada pelo jornal *O Globo*.

Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/termina-greve-dos-professores-municipais-de-sp-4589282>. Acesso em 29 out. 2019.

Tabela 6: Quantidade de fichas de ocorrência registradas por ano, por segmento educacional e média mensal (2005 a 2016)

Ano	Meses	CEI/ creche		EMEI		EMEF		EMEFM		EJA/ CIEJA		Total	
		Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$
2005	6	25	4,2	21	3,5	50	8,3	2	0,3	7	1,2	105	17,5
2006	12	33	2,8	55	4,6	165	13,8	4	0,3	13	1,1	270	22,5
2007	12	27	2,3	20	1,7	81	6,8	2	0,2	4	0,3	134	11,2
2008	12	22	1,8	21	1,8	72	6,0	1	0,1	7	0,6	123	10,3
2009	12	44	3,7	30	2,5	190	15,8	5	0,4	6	0,5	275	22,9
2010	4	9	2,3	10	2,5	67	16,8	2	0,5	6	1,5	94	23,5
2015	12	102	8,5	40	3,3	99	8,3	6	0,5	6	0,5	253	21,1
2016	12	110	9,2	68	5,7	135	11,3	3	0,3	9	0,8	325	27,1
Total	82	372	4,5	265	3,2	859	10,5	25	0,3	58	0,7	1579	19,3
Desvio padrão			2,7		1,2		3,9		0,1		0,4		5,6

Fonte: Elaborado pela autora.

Nesta tabela não constam os dados referentes aos itens CEU Gestão, pois não se trata de um segmento educacional, e nem a Outros, visto que esta pesquisa teve por objetivo focalizar apenas as escolas públicas.

Os dados apresentados na tabela 6 revelam que, quando somados os totais de ocorrências por mês e por segmento, CEI/creche, EMEI, EMEF, EMEF e EJA/CIEJA, a DRE pesquisada registra em média 19,3 fichas de ocorrência por mês. Esse número é significativo se considerarmos que ele equivale a quase um registro por dia útil para cada mês, visto que o órgão não oferece atendimento à população aos finais de semana. Quando somados os valores referentes as reclamações registradas contra o CEU Gestão e Outros, a média mensal equivale a 19,6.

No entanto, sendo a média mensal de fichas de ocorrência alta (valor próximo de uma ocorrência por dia de expediente na DRE), o desvio padrão (5,6) revela alguma dispersão, considerando os 82 meses distribuídos pelos oito anos tomados para análise. Assim, o conjunto de valores não é uniforme, apresentando uma variação significativa em relação ao número médio mensal de ocorrências.

A média mensal de registros por segmento é extremamente relevante, principalmente, para esse conjunto de dados, uma vez que não foi possível localizar a totalidade das fichas nos anos de 2005 e 2010, mas apenas alguns meses, conforme informado anteriormente.

Assim, por meio do cálculo da média, foi possível observar que, embora o ano de 2010 (tabela 5) apresente um número baixo de registros de ocorrência por escola em todos os segmentos, em termos absolutos, na tabela 6 verifica-se que 2010 é o segundo

ano com a maior quantidade de fichas de ocorrência por mês, 23,5, sendo superado apenas por 2016, ano que apresenta 27,1 registros por mês.

Comparados os anos, constata-se que 2008 é o ano em que constam as menores médias mensais para a maioria dos segmentos, CEI/creche, 1,8, EMEF, 6,0, EMEFM, 0,1; já em 2010 temos as maiores médias para EMEF, 16,8, EMEFM, 0,5, o que se repete em 2015, e CIEJA, 1,5.

Quando analisados conjuntamente os dados da tabela, nota-se que o segmento EMEF apresenta as maiores médias mensais de registros de fichas de ocorrência e a EMEFM as menores, claro, por conta de haver uma única unidade neste segmento educacional.

É importante ressaltar ainda que durante o período analisado, a EMEI manteve-se com o número de unidades muito próximo aos da EMEF e que, porém, o número de ocorrências registradas contra aquele segmento se mostrou significativamente menor comparados aos da EMEF em todos os anos analisados.

Esse dado pode ser observado na quantidade média mensal de fichas de ocorrência registradas contra a EMEI e a EMEF: enquanto a primeira apresenta 3,2 fichas de média, a segunda apresenta 10,5, ou seja, mais que o triplo.

Além disso, conclui-se que as médias mensais variam ano a ano dentro de cada segmento e entre os segmentos, e que, embora o ano de 2016 apresente médias mensais altas para todos os segmentos, não é possível constatar uma tendência geral de aumento no número de ocorrências, dado que o ano anterior, 2015, apresenta quantidades menores de fichas de ocorrência na maioria dos segmentos.

Considerando que o ensino fundamental tem o seu atendimento organizado em duas etapas, ensino fundamental I ou anos iniciais (1º ao 5º) e ensino fundamental II ou anos finais (6ª ao 9º), optou-se por identificar a distribuição das fichas de ocorrências registradas em cada etapa do segmento educacional, conforme constam da tabela abaixo:

Tabela 7: Fichas de ocorrência segundo as etapas do ensino fundamental (2005 a 2016)

Etapas	Fichas de ocorrência	%
EMEF Ensino Fundamental I	292	34,0
EMEF Ensino Fundamental II	282	32,8
EMEF não especificado	285	33,2
Total	859	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao analisar o segmento Ensino Fundamental isoladamente, observa-se que do total de 859 fichas de ocorrência, 53,4% dos 1608 registros totais, 34,0% dentre os 859 são referentes aos anos iniciais do ensino fundamental e 32,8% aos anos finais. Com base nesses dados conclui-se que as reclamações não se concentram em nenhuma das duas etapas do segmento, mas estão distribuídas de forma equitativa.

O que significa que não é possível afirmar que há uma preocupação maior por parte das famílias com relação à vida escolar das crianças mais novas, do ensino fundamental I, em detrimento das crianças mais velhas ou dos adolescentes, do ensino fundamental II, contrariando um imaginário presente na escola de que os pais dos alunos dos anos finais tendem a se preocupar menos ou a deixar de se preocupar com a educação de seus filhos.

O item EMEF não especificado foi utilizado para identificar as fichas de ocorrência em que não havia especificação quanto à etapa de ensino cursada pelo aluno, quando tratavam de reclamações que não envolviam diretamente um aluno, mas se referiam a críticas mais abrangentes contra a escola, como, por exemplo, o cuidado da instituição com o espaço físico, insatisfação quanto ao atendimento da secretaria, suspensão de aulas e outros, realizada tanto por pais como por munícipes, ou em situações em que a reclamação era realizada, especificamente, por profissionais da educação das EMEF e outros.

4.3.1 Escolas

Por meio dos resultados apresentados na tabela 5, quanto à frequência relativa ou a quantidade de fichas de ocorrência registradas por escola e por ano, não foi possível identificar, no entanto, se havia ou não a concentração de registros de reclamação em algumas unidades.

Sendo assim, considerou-se necessário analisar a distribuição das fichas de ocorrência por escola. Para tal foram criados seis agrupamentos cujo critério adotado foi a quantidade de registros por unidade, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 8: Grupos de escolas por quantidade de fichas de ocorrência (2005 a 2016)

Grupos	Total de escolas	%
Escolas com 1 a 5 fichas	139	61,5
Escolas com 6 a 10 fichas	45	19,9
Escolas com 11 a 15 fichas	9	4,0
Escolas com 16 a 20 fichas	16	7,1
Escolas com 21 a 25 fichas	8	3,5
Escolas com 26 a 51 fichas	9	4,0
Total	226	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

A tabela 8 apresenta o total de 226 escolas citadas nas fichas de ocorrência, entre 2005 e 2016. Esse número é composto pelos seguintes segmentos: 110 CEI/creche, sendo 32 CEI direta, 29 CEI indireta e 49 creches conveniadas, 47 EMEI, 52 EMEF, uma EMEFM, três CIEJA e 13 escolas particulares ou outras, o que revela que quase a totalidade das unidades públicas diretas foram citadas nas fichas de ocorrências. No caso do segmento EMEF, todas as escolas foram citadas, e entre as creches conveniadas, mais da metade foram alvos de reclamações.

É importante salientar que no último ano do período estudado, 2016, o número total de escolas da DRE pesquisada era 261, no entanto, não é possível afirmar que as creches conveniadas se mantiveram as mesmas ao longo do tempo, pois em função de muitas apresentarem condições precárias de atendimento, é possível que algumas tenham sido descredenciadas ou repassadas a outras instituições do terceiro setor. Quando questionados sobre essa rotatividade no funcionamento de creches conveniadas, os funcionários do Setor de Planejamento da DRE informaram que não havia informações exatas sobre o número de descredenciamento ou de repasses para outras instituições, mas que se tratava de situações possíveis, porém, não muito frequentes.

No tocante aos dados da tabela 8, do total de 226 escolas citadas nas fichas de ocorrência, a maioria, 139 ou 61,5%, foram alvos de reclamações registradas formalmente no plantão de supervisão de 1 a 5 vezes. O segundo maior percentual da tabela, 19,9%, corresponde a 45 escolas que foram alvos de reclamações de 6 a 10 vezes no período.

A soma dos dois primeiros totais de escolas da tabela equivale a 184 unidades ou 81,4% do total de unidades que foram citadas de uma a dez vezes em fichas de ocorrência. Sendo assim, esse dado demonstra que, embora a média mensal de fichas de ocorrência registradas por mês na DRE pesquisada seja alta, 19,3, conforme consta na

tabela 6, a maioria das escolas receberam poucas reclamações ao longo do período estudado.

Além destes dados, escolas com 11 a 15 fichas de ocorrência correspondem a 9 ou 4,0%; e aquelas com 16 a 20 fichas somam 16 ou 7,1%; as unidades com 21 a 25 fichas equivalem a 8 ou 3,5%. Quando somados tais valores, o grupo de escolas com quantidade de fichas de ocorrência entre 11 e 25 corresponde, portanto, a 33 ou 14,6% do total.

Ademais, apenas 9 ou 4,0% do total de escolas foram citadas em fichas de ocorrência mais de 25 vezes, entre 26 e 51 vezes, demonstrando que uma quantidade relativamente alta das reclamações se concentra em poucas escolas.

Quanto à soma do número de citações em fichas de ocorrência por grupos de escolas apresentados na tabela, temos o seguinte resultado: 139 escolas com 1 a 5 fichas de ocorrência foram citadas em 354 fichas; 45 escolas com 6 a 10 fichas de ocorrência foram citadas em 364 fichas; 9 escolas com 11 a 15 fichas de ocorrência foram citadas em 118 fichas; 16 escolas com 16 a 20 fichas de ocorrência foram citadas em 294 fichas; 8 escolas com 21 a 25 fichas de ocorrência foram citadas em 181 fichas e 9 escolas com a 26 a 51 fichas de ocorrência foram citadas em 310 fichas.

Vale ressaltar que a soma total do número de citações em fichas de ocorrência é 1621 e não 1608 (número total de documentos), pois em 13 fichas são citadas concomitantemente duas escolas.

Ao somar o total de citações por grupos de escolas, constata-se que 184 escolas ou 81,4% do total de 226 unidades foram citadas 718 vezes, isto é, receberam 44,3% do total de 1621 citações, enquanto que 42 escolas, 18,6% do total de unidades, foram citadas 903 vezes ou aparecem em 55,7% do total de fichas de ocorrência.

Esse dado revela que o grupo de 42 escolas (com maior número de ocorrências) foi citado 11,4 pontos percentuais a mais nas fichas do que o grupo de 184 escolas. Além disso, do total de 903 citações, observou-se que 310 ou 34,3% foram direcionadas a apenas 9 escolas.

A constatação de que apenas 9 unidades ou 0,4%, dentre 226, foram citadas em 310 fichas de ocorrência, o que equivale a 19,3% do total de 1608 registros, oferece indícios de que tais escolas se diferenciam das demais por razões que necessitam ser investigadas, no entanto, os limites deste trabalho não permitiu tal empreitada.

Dentre as possíveis razões para a grande quantidade de fichas registradas contra esse pequeno grupo de escolas, conjectura-se: a rotatividade de profissionais da

educação, tanto de professores quanto de gestores, o que pode prejudicar o trabalho realizado pela escola; o fato da escola ser recentemente inaugurada e ainda não ter conseguido se organizar de forma adequada para oferecer um bom atendimento; a presença de uma comunidade escolar exigente, participativa e conhecedora dos seus direitos; o clima da escola, causando problemas de relacionamento entre os membros da comunidade escolar; entre outros.

Contudo, dentro dos limites deste trabalho, foi possível identificar apenas que o grupo composto por essas 9 escolas com maior número de reclamações na DRE pesquisada apresenta as seguintes características:

Quadro 2: Caracterização das nove escolas com maior quantidade de fichas de ocorrência (2005 a 2016)

Escolas	Fichas de ocorrência	Segmento educacional	Ano de fundação	Nº de vagas	Nº de salas de aula	Nº de servidores
A	51	EMEF	1969	1080	21	59
B	42	EMEF	2008	1213	19	63
C	38	EMEF	1988	684	12	45
D	37	EMEF	1969	612	17	46
E	32	EMEF	2003	900	14	54
F	29	EMEF	1974	1125	18	68
G	29	EMEF	1969	805	16	50
H	26	EMEF	1975	854	17	60
I	26	EMEF	1993	1252	18	67

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do portal da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo²⁸

Conforme as informações apresentadas no quadro, nota-se que todas as nove escolas mais citadas nas fichas de ocorrência são EMEF de grande porte²⁹, com número de salas de aula entre 12 e 21 e número de vagas entre 612 e 1252.

Assim como o tamanho das unidades, a quantidade de funcionários também é grande, o número mínimo é 45 e o máximo 68. Dentre elas, cinco escolas têm entre 44 e 50 anos, sendo as mais antigas, duas tem um tempo de existência intermediário, entre 26 e 31 anos, e duas são mais novas, foram fundadas na década de 2000.

²⁸Disponível em: portal.sme.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em 31 out. 2019.

²⁹As escolas foram classificadas como unidades de grande porte com base na definição apresentada no documento *Tipologias regionais dos estabelecimentos escolares brasileiros: a região Sudeste* (2006), elaborado pelo Ministério da Educação (MEC). De acordo com o documento, são consideradas escolas de grande porte aquelas com o número de salas de aula entre 11 e 20. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/PNE/se_tipol.pdf. Acesso em 10 nov. 2019.

Observando as características gerais das unidades, percebe-se que o principal aspecto em comum entre elas é o fato de serem EMEF de grande porte. Algumas das diferenças entre a EMEF e a educação infantil (CEI/creche e EMEI) que poderiam explicar, em parte, o fato de um número grande de fichas de ocorrência estarem concentradas em poucas unidades do ensino fundamental é que este segmento atende alunos com uma diversidade maior de idades, com necessidades diversas, além de estar dividido em diferentes etapas de ensino, trabalha com um número maior de professores e, portanto, apresenta uma complexidade maior em sua organização.

Os dados apresentados sobre as escolas, embora sejam insuficientes para esclarecer as causas do fenômeno, visto que se tratam apenas de dados estruturais, podem sugerir pistas como, por exemplo, indicar que o tamanho parece ser um fator importante e que o tempo de existência da unidade pode não ser determinante, dado que no grupo há escolas antigas e outras mais novas.

Conforme apontado anteriormente, é necessária uma investigação aprofundada sobre a realidade de cada uma destas unidades, a fim de se identificar as causas do número elevado de reclamações.

4.3.3 Reclamantes

Quando identificados, os sujeitos responsáveis pela realização das reclamações registradas nas fichas de ocorrência, os reclamantes – indivíduos, grupos e órgãos institucionais – foram obtidos os seguintes resultados:

Tabela 9: Quantidade de fichas de ocorrências registradas segundo reclamante (2005 a 2016)

Reclamante	Fichas de ocorrência	%
Familiares de aluno	1306	81,1
Profissionais da educação	126	7,8
Outros	112	7,0
Aluno ou ex-aluno	56	3,5
Órgãos externos à educação	11	0,7
Total	1611	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com os resultados da tabela, a maioria das fichas de ocorrência foram registradas por familiares de aluno, 1306 ou 81,1% do total de 1611 sujeitos. O número total da tabela, 1611, é superior a total de 1608 fichas, pois em três documentos

constatou-se que a reclamação foi realizada conjuntamente por familiares de aluno e membros do Conselho Tutelar ou diretor de escola.

Na sequência encontram-se os profissionais da educação, com 126 registros ou 7,8%. Alunos e ex-alunos registraram 56 fichas de ocorrência ou 3,5%, estes oriundos, em sua maioria, da EJA. O menor percentual, 11 ou 0,7%, refere-se a ocorrências registradas por órgãos externos à educação como o Conselho Tutelar, a Guarda Civil Metropolitana e os sindicatos.

Já o item Outros diz respeito a reclamações registradas por pessoas que não se identificaram como pais de aluno, mas como munícipes, prestadores de serviço etc.; esses sujeitos foram responsáveis por registrar 112 ou 7,0% fichas de ocorrência.

A identificação dos reclamantes é relevante, pois evidencia que os pais ou familiares de alunos não são os únicos a registrar reclamações contra a instituição escolar ou seus profissionais, mas que tal ato também é praticado por todos os membros da comunidade escolar e por alguns órgãos externos à educação.

Considerou-se necessário verificar no grupo de familiares de aluno quem são os principais responsáveis por registrar reclamações. Conforme tabela abaixo, essa categoria desdobra-se nos seguintes autores:

Tabela 10: Quantidade de fichas de ocorrência registradas segundo familiares de aluno (2005 a 2016)

Membros da família	Fichas de ocorrência	%
Mãe	974	74,6
Pai	160	12,2
Outros familiares	99	7,6
Pais (pai e mãe)	50	3,8
Grupo de mães	23	1,8
Total	1306	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados apontam para a predominância das mães como responsáveis pelo registro das reclamações realizadas por familiares de aluno, 974 ou 74,6%, seguida dos pais, 160 ou 12,2%. Os dados revelam ainda que algumas reclamações foram realizadas pelo casal e não apenas pelo pai ou pela mãe, 50 ou 3,8%. Outro dado que se destaca diz respeito às reclamações registradas por grupos de mães, 23 ou 1,8%, pois embora esse percentual seja pouco expressivo é relevante o fato de mães terem se organizado por 23 vezes para tal ação.

A presença de grupos como sujeitos da reclamação só foi identificada em 25 fichas de ocorrência, e destes 23 são compostos por mães, uma por funcionários e uma por professores. Nesse sentido, esses dados demonstram que o ato de registrar reclamações é uma prática, na grande maioria das vezes, individual, o que expressa uma tendência presente na sociedade: o indivíduo, diante de problemas que afetam o coletivo nas escolas, busca soluções individuais.

4.3.4 Objetos da reclamação

No que tange aos objetos da reclamação, conforme discutido anteriormente, constatou-se que estas não se dirigem apenas à instituição escolar, mas se destinam também a todos os membros da comunidade escolar, além de outros sujeitos. A tabela abaixo apresenta tais resultados:

Tabela 11: Frequência (F) em que os sujeitos ou as instituições são citados como objetos das reclamações (2005 a 2016)

Objetos da reclamação	F	%
Escola	1048	52,0
Profissionais da educação	743	36,9
Alunos	132	6,5
Outros	38	1,9
Transporte Escolar Gratuito	30	1,5
Pais ou familiares de aluno	14	0,7
CEU Gestão	7	0,3
Setores da DRE	4	0,2
Total	2016	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados mencionados na tabela 11 indicam a quantidade e o percentual em que os sujeitos ou as instituições são citados nas 1608 fichas de ocorrência. Quando somados, eles ultrapassam o número total de documentos analisados, pois em uma única ficha poderia haver mais de um sujeito ou instituição como objeto de reclamação.

A escola aparece como o principal alvo das reclamações, citada em 1048 fichas ou 52,0%. A instituição foi identificada como objeto da reclamação quando nos registros não constava a citação de nenhum sujeito específico envolvido, mas apenas uma crítica direta à escola.

Na sequência, os profissionais da educação são identificados como o segundo grupo mais citado nas fichas de reclamação: aparecem em 743 fichas ou 36,9%. Os

alunos foram alvos de reclamações em 132 fichas ou 6,5% e os pais ou familiares de aluno em 14 fichas ou 0,7%. Os alunos foram objetos de reclamação na maioria das vezes, em 118 das 132 fichas, de pais de alunos, em sete fichas de outros alunos e, em mais sete fichas de profissionais da educação. Quanto as reclamações registradas contra os familiares de aluno, em nove de 14 fichas, os reclamantes são profissionais da educação e, em outras cinco fichas, são familiares de outros alunos.

O fato de os profissionais da educação terem sido citados apenas 15,1 pontos percentuais a menos que as escolas, demonstra que grande parte das reclamações é de cunho pessoal, ou seja, elas se dirigem diretamente a indivíduos e não à instituição. Nesse sentido, o alto grau de impessoalidade, característico das instituições burocráticas, parece não se concretizar na escola. Sendo assim, considera-se relevante analisar quem são os profissionais mais citados, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 12: Frequência (F) em que os profissionais da educação são citados como objetos das reclamações (2005 a 2016)

Objetos da reclamação	F	%
Diretor	297	40,0
Professor	248	33,4
Funcionários	129	17,4
Coordenador Pedagógico	36	4,8
Assistente de Direção	24	3,2
Supervisor	4	0,5
Equipe gestora	3	0,4
Grupo de professores	1	0,1
Estagiário	1	0,1
Total	743	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre o grupo de profissionais da educação, os diretores são os que sofrem o maior número de reclamações, são citados em 297 fichas ou 40,0%, seguidos dos professores, 248 fichas ou 33,4%. Em terceiro lugar, aparecem os funcionários, grupo citado em 129 fichas ou 17,4%.

Os profissionais da educação são alvos de reclamações, principalmente, de familiares de aluno, que os citaram em 556 fichas, 74,8% do total de 743. Alunos reclamaram dos profissionais da educação em 25 fichas ou 3,4%.

Vale destacar que o número de reclamações registradas contra os profissionais da educação aumentou de 2005 para 2016: no primeiro ano eles foram citados em 61 fichas de ocorrência, e no segundo, em 168 fichas, ou seja, um aumento de 2,75 vezes.

Além disso, observa-se que nenhum grupo de profissionais da educação ficou fora das reclamações, todos foram citados, inclusive uma estagiária.

Observou-se ainda que as ocorrências registradas contra os profissionais da educação advinham também dos próprios servidores. Segundo os dados coletados, o diretor foi objeto de reclamação em 63 fichas de ocorrência, do total de 297, de professores e funcionários.

Professores e funcionários também reclamaram de seus pares. Em três fichas, do total de 248, professores reclamaram de professores e em cinco fichas, do total de 129, funcionários reclamaram de funcionários.

De outra parte, embora os diretores sejam os principais alvos dos demais servidores, eles são os que menos reclamam: constam apenas sete fichas de ocorrência registradas por esses profissionais; dentre estas, apenas uma se dirige a outro profissional da educação.

Já os coordenadores foram citados apenas uma vez em fichas registradas por servidores e também fizeram poucas reclamações, apenas cinco. Especificamente contra os profissionais da educação apenas duas. Ademais, identificou-se ainda uma ficha registrada por parte de uma estagiária contra uma coordenadora e uma professora simultaneamente.

Esses dados apontam para a existência de problemas de relacionamento entre os membros da comunidade escolar e, principalmente, entre os próprios profissionais da educação. Embora, aparentemente, os percentuais de reclamações registradas por servidores contra servidores sejam baixos, esses profissionais estão inseridos em um contexto institucional orientado por regras, presentes, inclusive, nos Estatutos dos Servidores e do Magistério. Todo esse aparato burocrático poderia contribuir para mediar os conflitos, evitando que estes extrapolassem os limites da instituição escolar.

Seja como for, os resultados indicam a existência de pouca abertura para o diálogo ou de um clima desfavorável para tal nas escolas, a ponto de mobilizar o servidor a transferir problemas internos à unidade a órgãos externos. Chama a atenção, ainda, o fato de a maioria das reclamações registradas por servidores dirigirem-se à figura do diretor, profissional responsável por mediar as relações pessoais entre os membros da comunidade escolar e por garantir que a escola seja um espaço democrático de trabalho e de convivência.

Com isso não se quer afirmar que se espera que no cotidiano escolar não existam conflitos, ao contrário, eles fazem parte das relações sociais, mas se considera

imprescindível que estes sejam resolvidos pelos próprios sujeitos envolvidos, sem que seja necessárias intervenções externas. Isso porque, sendo a escola um espaço de formação, torna-se ainda mais contraditório o fechamento do diálogo e a transferência da responsabilidade pela solução dos problemas, especialmente, os conflitos, a órgãos externos.

3.3.5 Meio e forma

Embora as reclamações fossem realizadas no plantão de supervisão da DRE pesquisada, a presença física do reclamante não era uma condição para o atendimento, sendo assim, as ocorrências poderiam ser registradas tanto pessoalmente quanto por outros meios. Sobre essa questão foram identificados os seguintes dados:

Tabela 13: Meio utilizado para registrar a reclamação (2005 a 2016)

Meio utilizado	Total	%
Compareceu à DRE	1464	91,0
Telefonou	143	8,9
Outro	1	0,1
Total	1608	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto ao meio utilizado para registrar a reclamação, observa-se que a maioria dos reclamantes optou por comparecer pessoalmente à DRE, em 91,0% dos casos, e a minoria recorreu ao contato telefônico, 8,9%. Além desses dois recursos, apenas uma situação se mostrou distinta: envio de carta de reclamação por meio de terceiros.

Assim como a presença do reclamante não era condição para registrar a reclamação, a sua identificação também não era exigida. Acerca dessa questão, verifica-se o seguinte:

Tabela 14: Forma como a reclamação foi registrada (2005 a 2016)

Forma	Total	%
Reclamante se identificou	1523	94,7
Reclamante anônimo	85	5,3
Total	1608	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo a tabela, a maioria dos reclamantes, 1523 ou 94,7%, optou por se identificar ao registrar a reclamação e apenas uma minoria, 85 ou 5,3%, escolheu se manter anônimo.

Dentre os reclamantes anônimos, 54 de 85, são familiares de aluno; 20 são munícipes ou não são especificados; nove são profissionais da educação; e dois são alunos.

Os resultados apresentados nas tabelas 13 e 14 parecem ter relevância, visto que demonstram a disposição dos reclamantes para comparecerem ao plantão de supervisão e a intenção de serem identificados, mesmo não havendo tal exigência.

Assim, até mesmo a maioria dos profissionais da educação preferiu se identificar, em 117 fichas do total de 126 (tabela 9), apesar de saberem que poderiam sofrer represálias ou perseguições em decorrência das reclamações.

Esse dado pode indicar que o ato de registrar formalmente reclamações contra a escola ou contra os membros da comunidade escolar não é algo que gera constrangimento aos reclamantes, mas ao contrário, parece ser uma prática naturalizada, corriqueira e, portanto, previsível.

4.3.6 Sexo

Um dado considerado relevante para a pesquisa, pois relacionado a quem são os sujeitos implicados na reclamação, refere-se ao sexo do aluno. Nesse sentido, pretendeu-se identificar se as reclamações envolviam mais meninas ou meninos. Sobre essa questão constatou-se o seguinte resultado:

Tabela 15: Quantidade de fichas de ocorrência segundo o sexo do aluno (2005 a 2016)

Sexo	Fichas de ocorrência	%
Meninos	739	45,0
Meninas	508	30,9
Não se aplica	211	12,8
Não especificado	185	11,3
Total	1643	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Nos 1608 documentos analisados, identificou-se que 739 fichas de ocorrência ou 45,0% envolviam meninos e 508 fichas ou 30,9% envolviam meninas. Em 185 fichas ou 11,3% não havia a identificação quanto ao sexo do aluno. O item Não se aplica, por sua vez, corresponde a reclamações que não envolviam alunos, registradas por profissionais da educação, munícipes ou outros.

O número total apresentado na tabela, 1643, é superior 1608, número de documentos analisados na pesquisa, pois 35 fichas de ocorrência referiam-se

simultaneamente a meninos e meninas como, por exemplo, em situações em que o reclamante apresentava situações envolvendo dois filhos.

Embora parte das fichas de ocorrência não apresente dados referentes ao sexo do aluno, identificou-se, contudo, que a maioria das reclamações envolvia meninos. Esse fenômeno se repete em todos os segmentos educacionais, desde a educação infantil até a educação de jovens e adultos.

A diferença entre meninos e meninas em cada segmento, em termos de pontos percentuais é a seguinte: CEI/creche 16,4%, EMEI 6,8%, EMEF 23,2%, EMEFM 40% e EJA/CIEJA 1,8%. Dessa forma, nota-se, portanto, que as menores diferenças estão na EJA/CIEJA, seguidos da educação infantil; e as maiores diferenças estão na EMEF e EMEFM.

Esse fato também pode ser verificado nas reclamações envolvendo problemas de relacionamento entre os alunos. Do total de 117 fichas de ocorrência em que constavam situações de agressão física entre alunos, nomeadamente definidos como meninos e meninas, o que não ocorre em todas as fichas, 42 ou 35,9% desse total envolviam meninas e 75 ou 64,1% envolviam meninos, apresentando, portanto, uma diferença de 28,2 pontos percentuais entre meninos e meninas.

4.3.7 Alunos público-alvo da educação especial

Conforme mencionado anteriormente, os anos iniciais do recorte temporal delimitado na pesquisa, 2005 a 2016, coincide com o aumento da entrada de alunos público-alvo da educação especial no ensino regular. Segundo dados coletados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), por meio do Censo Escolar, entre 2005 e 2015, o número de alunos público-alvo da educação especial que frequenta as salas de ensino regular no país subiu de 114.834, em 2005, para 750.983, em 2015. O aumento equivale a 6,5 vezes³⁰.

O marco referencial desse fenômeno na DRE pesquisada foi a criação, em 2004, do Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI), departamento responsável pelo monitoramento de alunos público-alvo da educação especial em salas regulares da RME-SP.

³⁰Esse dado foi citado em várias fontes, porém, não foi localizado no site do INEP, sendo assim, optou-se por indicar uma fonte indireta. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/total-de-alunos-especiais-em-escolas-comuns-cresce-6-vezes-em-10-anos.ghtml>. Acesso em 30 out. 2019.

Diante desse dado, optou-se por identificar se havia ou não registros de reclamações nas fichas de ocorrência envolvendo esse público. Acerca dessa questão constatou-se o seguinte:

Tabela 16: Quantidade de fichas de ocorrência envolvendo alunos público-alvo da educação especial (2005 a 2016)

Aluno público-alvo da educação especial	Fichas de ocorrência	%
Não	1308	81,3
Sim	89	5,5
Não se aplica	211	13,1
Total	1608	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo os dados da tabela, do total de 1608 fichas de ocorrência em apenas 89 ou 5,5% constavam reclamações envolvendo alunos público-alvo da educação especial. No item Não se aplica, 211 fichas ou 13,1%, referem-se a reclamações que não envolviam alunos, registradas por profissionais da educação, munícipes e outros. Calculando-se os percentuais com relação ao total de fichas em que aparecem alunos envolvidos, 1397, o índice de alunos público-alvo da educação especial aumenta de 5,5% para 6,4%.

Quando observada a frequência de reclamações envolvendo esse público nos diferentes segmentos educacionais, tem-se o seguinte resultado:

Tabela 17: Quantidade de fichas de ocorrência envolvendo alunos público-alvo da educação especial por segmento educacional (2005 a 2016)

Segmento educacional	Fichas de ocorrência	%
EMEF	61	68,5
EMEI	13	14,6
CEI/creche	11	12,4
EJA/CIEJA	2	2,2
EMEFM	1	1,1
Outros	1	1,1
CEU Gestão	-	-
Total	89	100

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: (-) indica frequência nula.

Os dados da tabela revelam que as reclamações registradas envolvendo alunos público-alvo da educação especial concentram-se no segmento EMEF, 61 ou 68,5%, seguido da educação infantil, 24 ou 27,0%. Dessa forma, observa-se que a quantidade

de reclamações referentes à EMEF é 41,5 pontos percentuais maior que as relacionadas as CEI/creche e EMEI somadas.

É possível que, entre outros fatores, as reclamações se concentrem na EMEF, pois em muitos casos de alunos com deficiência, principalmente intelectual, transtornos globais de desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, o diagnóstico só é confirmado quando estes já estão cursando o ensino fundamental.

Nesse sentido, é provável que existam reclamações referentes à educação infantil envolvendo alunos público-alvo da educação especial, mas que não haviam sido identificados até então, resultando na grande diferença percentual entre os segmentos.

Em relação ao sexo dos alunos, do total de 89 alunos citados, 22 são meninas, 65 são meninos e dois não foram especificados. Esse dado coincide com os dados gerais apresentados anteriormente com relação ao sexo dos alunos envolvidos nas reclamações, contudo, a diferença entre meninos e meninas é ainda maior: por volta de $\frac{3}{4}$ são alunos do sexo masculino.

Quanto aos tipos de reclamações registradas, dentre as 89 fichas: em 17 constam queixas relacionadas ao atendimento pedagógico; em 22 constam questões referentes a problemas de relacionamento; e em 75 sobre administração escolar (o total é maior que 89, porque em algumas fichas há mais de um tipo de reclamação).

Chama a atenção o fato de em 19,1% das fichas de ocorrência (17 casos) relacionadas a alunos público-alvo da educação especial constar reclamações referentes a questões pedagógicas, pois, conforme será apresentado adiante, esse percentual é menor em relação aos alunos que não são público-alvo da educação especial. Esse dado pode indicar que a preocupação das famílias desses alunos quanto à aprendizagem talvez seja maior.

4.3.8 Órgãos externos

No contato com os documentos se observou que em algumas fichas de ocorrência os reclamantes informavam que já haviam procurado outros órgãos externos à educação para tentar resolver a demanda apresentada no plantão de supervisão ou que ainda pretendiam fazer isso.

Dessa forma, considerou-se relevante identificar a quantidade de reclamações encaminhadas a órgãos externos, quais eram os órgãos e que ações envolviam. Sobre essas questões, foram constatados os seguintes resultados:

Tabela 18: Quantidade de fichas de ocorrência envolvendo órgãos externos à educação (2005 a 2016)

Outros órgãos	Total	%
Não	1453	90,4
Sim	155	9,6
Total	1608	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a tabela 18, em 155 fichas ou 9,6% o reclamante relatou ter procurado ou ter a intenção de procurar órgãos externos à educação para tratar das questões reclamadas no plantão de supervisão.

Com relação aos órgãos envolvidos e as ações praticadas ou pretendidas pelos reclamantes, com o intuito de atender suas demandas, foram identificadas as seguintes informações:

Tabela 19: Tipos de ações envolvendo órgãos externos à educação na reclamação (2005 a 2016)

Ações	Total	%
Recorreu ou recorrerá ao Conselho Tutelar	54	30,9
Realizou ou realizará boletim de ocorrência	50	28,6
Recorreu à PM ou GCM	35	20,0
Recorrerá à mídia	16	9,1
Outros	11	6,3
Recorrerá ao Ministério Público	5	2,9
Procurou a ouvidoria	4	2,3
Total	175	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo os dados, os reclamantes envolveram ou pretendiam envolver os seguintes órgãos nas reclamações: Conselho Tutelar, Polícia Militar (PM), Guarda Civil Metropolitana (GCM), Ministério Público, ouvidoria, mídia e outros, como o Departamento de Saúde do Servidor, a Assistência Social, a justiça (não especificada a instância), outras secretarias da prefeitura de São Paulo etc.

É importante ressaltar que o número total de ações, 175, é superior ao número de fichas de ocorrência, em que são citados o envolvimento de órgãos externos à educação na situação reclamada, 155, pois em alguns casos em uma única ficha constavam mais de uma ação.

Dentre as ações pretendidas ou praticadas, a mais citada foi a procura pelo Conselho Tutelar, 54 ou 30,9%, em que 37 reclamantes afirmaram já ter recorrido ao órgão e 17 declararam que iriam procurá-lo, seguida da realização de boletim de

ocorrência, 50 ou 28,6%, em que 29 reclamantes relataram já ter realizado e 21 informaram que iriam registrar.

Em terceiro lugar, foi citada a solicitação de apoio para a solução do problema junto a PM ou a GCM, 35 ou 20,0%. Esse item se diferencia do segundo mais citado, pois o reclamante não se referia à realização de boletim de ocorrência, mas a solicitação dos órgãos para mediar o problema.

Em 24 situações relatadas nas fichas de ocorrência a PM ou a GCM foram solicitadas a comparecer a escola no momento do conflito e em 11, o reclamante afirmou que se dirigiu à delegacia de polícia após o conflito.

Observando os dados da tabela percebe-se, portanto, que as ações envolvendo órgãos de segurança pública (recorrer a PM ou GCM e realizar boletim de ocorrência) como recurso para a resolução de questões próprias da educação corresponde a quase metade das ações.

Além destes, destaca-se também a procura pela mídia, citada em 16 fichas de ocorrência, 8,9% do total de 175 ações envolvendo outros órgãos ou 1,0% do total de 1608 documentos analisados.

Com relação ao conteúdo dos registros, observou-se que em 132 fichas ou 85,2% do total de 155, estavam presentes reclamações relativas à administração escolar, em 124 fichas ou 80,0% constavam queixas referentes a questões de relacionamento entre os membros da comunidade escolar e em nove fichas ou 5,8% foram encontradas reclamações relacionadas a questões pedagógicas.

Embora em termos percentuais esses dados não sejam muito expressivos, visto que apenas uma minoria, 155 fichas ou 9,6%, tenha afirmado que recorreu ou recorrerá a órgãos externos à educação, este não deixa de ter a sua relevância, posto que expressa a baixa expectativa desse grupo de reclamantes em terem suas demandas atendidas por órgãos responsáveis diretamente pelas questões educacionais.

Nesse sentido, o ato de recorrer à mídia parece ser considerado, mesmo que por apenas 1% dos reclamantes, como um meio eficaz, apesar de indireto, para resolver a questão apresentada, visto que pode oferecer visibilidade à reclamação.

Contudo, é necessário salientar que os resultados apresentados se limitam a informações presentes nos documentos, pois não foi possível verificar se de fato os reclamantes haviam recorrido a tais órgãos, conforme afirmaram, e se efetivamente recorreram posteriormente, tal como indicavam fazer.

4.3.9 Transferência

Além das ações envolvendo órgãos externos à educação, em alguns documentos constava ainda a solicitação de transferência de unidade, por parte do reclamante, em decorrência da situação reclamada.

Esse dado se mostrou relevante para a pesquisa, pois indicava a disposição do reclamante, independente da resolução da demanda apresentada no plantão de supervisão, em continuar vinculado à instituição sobre a qual reclamou. Em relação às solicitações de transferência, foram encontrados os seguintes dados:

Tabela 20: Solicitações de transferência decorrentes das reclamações (2005 a 2016)

Solicitou transferência	Total	%
Não	1173	89,5
Sim	138	10,5
Total	1311	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados revelam um baixo índice de solicitação de transferência de unidade após o registro da reclamação, 138 ou 10,5%. O percentual foi calculado com base em 1311 documentos e não no total de 1608, pois em 297 fichas não havia a possibilidade de solicitação de transferência, posto que o reclamante não estava vinculado à instituição, como é o caso das reclamações registradas por munícipes, prestadores de serviços, familiares de aluno que ainda estavam pleiteando a vaga, e outros.

A disposição em permanecer na unidade reclamada por parte de 1173 ou 89,5% dos reclamantes pode ser um indicativo de que estes confiavam na possibilidade de terem suas demandas atendidas por meio do plantão de supervisão, embora 155 reclamantes terem afirmado que recorreram ou recorreriam a outros órgãos externos à educação.

Ademais, há de se considerar que as fontes não oferecem informações quanto a resolução dos problemas relatados, tampouco se houve efetiva solicitação de transferência posteriormente.

Capítulo 5

Reclamações: críticas e expectativas em relação à escola e seus profissionais

5.1 Unidades de análise

Neste capítulo serão discutidas as quatro categorias de análise elaboradas com base no problema de pesquisa, são elas: Administração escolar, Relações pessoais, Questões pedagógicas e Expectativas dos reclamantes.

Dentre as quatro categorias, três foram utilizadas como critério para a classificação dos conteúdos das reclamações presentes nas 1608 fichas de ocorrência registradas no plantão de supervisão de uma das 13 Diretorias Regionais de Educação (DRE) da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) e a quarta compreende quais são os anseios dos reclamantes com relação ao trabalho da escola.

A análise do conteúdo das reclamações será realizada por meio das respectivas categorias após a apresentação dos dados referentes à sua classificação.

5.1.1 Classificação dos conteúdos das reclamações

Nas reclamações registradas nas fichas de ocorrência constavam queixas diversas, por isso, um único documento, de acordo com o seu conteúdo, poderia receber mais de uma classificação, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 21: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo a classificação dos conteúdos (2005 a 2016)

Classificação	Total	%
Administração escolar	1396	68,2
Relações pessoais	546	26,7
Questões pedagógicas	106	5,2
Total	2048	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo os dados da tabela, o tipo mais frequente de reclamação encontrado nas fichas de ocorrência, dentre o total de 2048 relatadas, refere-se à Administração escolar, com incidência de 1396 ou 68,2%, seguido de Relações pessoais, 546 ou 26,7%; o tipo menos frequente incide sobre as Questões pedagógicas, 106 ou 5,2%.

De outro modo, se considerado o número total de documentos, 1608 fichas de ocorrência, constata-se que as reclamações relacionadas à Administração escolar estavam presentes em 1396 fichas ou 86,8% do total, aquelas relacionadas a Relações

peçoais foram identificadas em 546 fichas ou 34,0% do total e as reclamações sobre Questões pedagógicas foram encontradas em 106 fichas ou 6,6% do total.

A média mensal de acordo com a frequência de cada tipo de reclamação identificada durante o período estudado pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 22: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência, segundo ano, classificação dos conteúdos e média mensal (2005 a 2016)

Ano	Meses	Administração escolar		Relações pessoais		Questões pedagógicas		Total	
		Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$	Nº	$\bar{X}$
2005	6	88	14,7	43	7,2	7	1,2	138	23,0
2006	12	240	20,0	81	6,8	19	1,6	340	28,3
2007	12	116	9,7	50	4,2	9	0,8	175	14,6
2008	12	109	9,1	56	4,7	11	0,9	176	14,7
2009	12	239	19,9	105	8,8	18	1,5	362	30,2
2010	4	80	20,0	29	7,3	9	2,3	118	29,5
2015	12	230	19,2	81	6,8	9	0,8	320	26,7
2016	12	294	24,5	101	8,4	24	2,0	419	34,9
Total	82	1396	17,0	546	6,7	106	1,3	2048	25,0
Desvio padrão			5,1		1,5		0,5		6,9

Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação à média mensal por tipo de classificação, observa-se que o ano com menor média mensal de reclamações referente à Administração escolar é 2008, 9,1, e o maior, 2016, 24,5, sendo a média mensal total 17,0.

As reclamações classificadas como Relações pessoais tiveram a menor média mensal no ano de 2007, 4,2, e a maior em 2009, 8,8, sendo a média mensal total 6,7.

Já em relação as reclamações classificadas como Questões pedagógicas, a menor incidência é observada nos anos 2007 e 2015, 0,8, e a maior, em 2010, 2,3, sendo a média mensal total 1,3.

Os dados apresentados na tabela acima demonstram ainda que, embora a DRE pesquisada registre em média 19,3 fichas de ocorrência por mês, conforme citado na tabela 6, a média mensal de reclamações por tipo de classificação, segundo o conteúdo, é superior, 25,0.

Quanto ao desvio padrão, o grau de dispersão das reclamações por tipo de classificação, considerando o número de meses investigados, corresponde a 6,9, apenas um pouco superior ao desvio padrão da média de registros mensais, 5,6 (conforme tabela 6 – vale lembrar que a média de 19,3 registros mensais se refere a 1579 ocorrências, pois

do cálculo foram excluídas as reclamações que incidem sobre os segmentos CEU Gestão e Outros).

No que se refere ao tipo de reclamação, percebe-se que a classificação Administração escolar apresentou grau de dispersão, 5,1; Questões pedagógicas apresentaram 0,5; e Relações pessoais, por sua vez, apresentou 1,5.

Considerando que quanto mais próximo de zero menos disperso está o conjunto de dados pelos 82 meses investigados, os resultados dos desvios padrão indicam que a dispersão entre os valores por tipo de classificação é relativamente baixa.

No tocante a classificação do conteúdo das reclamações por segmento educacional, foram encontrados os seguintes resultados:

Tabela 23: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência por segmento educacional segundo a classificação dos conteúdos (2005 a 2016)

Classificação	CEI/ creche		EMEI		EMEF		EMEFM		EJA/ CIEJA		CEU Gestão		Outros	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Administração escolar	343	79,4	242	77,8	713	61,4	19	67,9	52	64,2	11	91,7	16	72,7
Relações pessoais	83	19,2	64	20,6	364	31,3	8	28,6	21	25,9	1	8,3	5	22,7
Questões pedagógicas	6	1,4	5	1,6	85	7,3	1	3,6	8	9,9	-	-	1	4,5
Total	432	100,0	311	100,0	1162	100,0	28	100,0	81	100,0	12	100,0	22	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: (-) indica frequência nula.

Do total de 2048 reclamações, 432 ou 21,1% refere-se à CEI/creche, 311 ou 15,2% à EMEI, 1162 ou 56,7% à EMEF, 28 ou 1,4% à EMEFM, 81 ou 4,0% à EJA/CIEJA, 12 ou 0,6% ao CEU Gestão e 22 ou 1,1% a Outros.

As reclamações classificadas como Administração escolar são as mais frequentes em todos os segmentos, sendo que o menor percentual se encontra na EMEF, 713 ou 61,4%, e o maior, em CEU Gestão, 11 ou 91,7%.

Quanto às reclamações classificadas como Relações pessoais, estas aparecem em segundo lugar também em todos os segmentos, porém, o maior e o menor percentual está invertido em relação à Administração escolar: CEU Gestão conta com o menor percentual, 1 reclamação ou 8,3%, e EMEF com o maior, 364 reclamações ou 31,3%.

O tipo de classificação Questões pedagógicas é o que menos aparece em todos os segmentos. Seu menor percentual está na CEI/creche, 6 ou 1,4%, e o maior está na EJA/CIEJA, 8 ou 9,9%. Cabe ressaltar que a única reclamação classificada como

Questões pedagógicas presente no item Outros (escolas particulares, não especificadas etc.), refere-se à queixa registrada por uma aluna de uma escola de educação especial.

Observa-se que a EMEF é o segmento em que ocorrem mais reclamações relacionadas a problemas de relacionamento. Quanto ao CEU Gestão, as reclamações referem-se, em sua grande maioria, a questões administrativas, não havendo nenhuma queixa com relação ao atendimento pedagógico, e a EJA/CIEJA é o segmento que mais recebe reclamações referentes a Questões pedagógicas, inclusive registradas pelos próprios alunos, conforme citado anteriormente.

No tocante a educação infantil, o CEI/creche reúne a maioria das reclamações dentre todos os tipos de classificação. Isso pode ser explicado, em parte, devido ao segmento CEI/creche atender crianças mais novas, de zero a três anos e 11 meses, do que a EMEI, de quatro a cinco anos e 11 meses, o que demanda ainda mais atenção e pode aumentar a preocupação dos pais com relação ao atendimento oferecido pela unidade.

Nota-se também que na educação infantil são poucas as reclamações que dizem respeito a Questões pedagógicas, 11 ou 10,4% do total de 106. Isso se deve, possivelmente, ao fato de os CEI/creches e as EMEI serem identificadas, por parte da população, como sendo mais voltadas para o cuidado com a criança do que para o processo de aprendizagem.

Além da distribuição dos tipos de reclamação, segundo conteúdo, por segmento educacional, considerou-se relevante identificar sobre o que reclamavam os sujeitos. Esse dado é apresentado a seguir:

Tabela 24: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência por reclamante segundo a classificação dos conteúdos (2005 a 2016)

Classificação	Familiares de aluno		Aluno/ ex-aluno		Profissionais da educação		Órgãos externos		Outros	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Administração escolar	1145	68,0	53	71,6	86	56,6	10	76,9	102	81,0
Relações pessoais	441	26,2	13	17,6	66	43,4	3	23,1	23	18,3
Questões pedagógicas	97	5,8	8	10,8	-	-	-	-	1	0,8
Total	1683	100,0	74	100,0	152	100,0	13	100,0	126	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Nota: (-) indica frequência nula.

De acordo com as informações da tabela, o tipo de reclamação mais frequente entre todos os reclamantes se refere à Administração escolar.

O grupo que menos reclama dessas questões, em termos percentuais, são os profissionais da educação, 86 ou 56,6% do total de 152 reclamações registradas, e o que mais reclama se refere ao item Outros (munícipes, pessoas que não se identificaram com pais de alunos, prestadores de serviço etc.), 102 ou 81,0% do total de 126 reclamações registradas.

Com relação às reclamações classificadas como Relações pessoais, os que menos reclamam acerca dessas questões são os alunos e ex-alunos, 13 ou 17,6% do total de 74 reclamações registradas, e o grupo que mais reclama são os profissionais da educação, 66 ou 43,4% do total de 152 reclamações.

Quanto as Questões pedagógicas, conforme já comentado anteriormente, este é o tipo de reclamação que menos aparece dentre todos os segmentos e também dentre todos os reclamantes.

Os que mais reclamam sobre essa questão são os alunos e ex-alunos, 8 ou 10,8% do total de 74 reclamações registradas; familiares de alunos reclamaram 97 vezes ou 5,8% de 1683. Os demais grupos praticamente não reclamaram sobre questões pedagógicas.

Sobre o grupo Órgãos externos (Conselho Tutelar, GCM e sindicato), cabe destacar que estes reclamam majoritariamente sobre questões administrativas, 10 ou 76,9% do total de 13 reclamações registradas, e apresentam apenas 3 reclamações sobre Relações pessoais, 23,1% do total de 13.

A discussão sobre quais são os conteúdos específicos de cada classificação, assim como a sua incidência, serão apresentados a seguir por meio das categorias de análise.

5.1.2 Administração escolar

Neste tópico é analisado o conteúdo das reclamações classificadas como Administração escolar, com o objetivo de identificar o que eles revelam acerca do atendimento realizado na escola.

No contato com o conteúdo das fichas de ocorrência, foi observado que a maioria das reclamações se repetia no mínimo duas vezes, sendo assim, foram identificados os temas mais frequentes, que no total somaram 65, além de outros, item

em que constam todos os demais temas que não se repetiram, visto que se tratavam de questões particulares de cada reclamante.

Após o detalhamento dos temas, apresentado no anexo I, estes foram agrupados em oito subcategorias, conforme a tabela abaixo:

Tabela 25: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo os conteúdos classificados como Administração escolar, por subcategorias (2005 a 2016)

Subcategorias	Total	%
Atendimento	684	34,2
Garantia de aulas	323	16,2
Acesso à vaga	230	11,5
Condições para permanência	216	10,8
Cuidados com o aluno	197	9,9
Organização da unidade	136	6,8
Outros	111	5,6
Espaço físico da escola	101	5,1
Total	1998	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados apresentados na tabelam revelam que dentre as reclamações classificadas como Administração escolar, a maioria, 684 ou 34,2%, do total de 1998 queixas registradas em 1608 fichas de ocorrência, se refere à subcategoria denominada Atendimento.

Esta é a subcategoria mais ampla, nela constam 28 tipos diferentes de temas, detalhados no anexo II, como mau atendimento, horário de funcionamento da unidade, apontamento de faltas indevidas, orientações/informações equivocadas, questões trabalhistas, omissão de socorro, verbas da escola, ação do Conselho de Escola, omissão frente a agressões/conflitos/indisciplina/tratamento ofensivo, problemas com documentação, cobrança por danos patrimoniais, furto de merenda por funcionários, cobrança de passeio, falta de atendimento/ausência do diretor ou coordenador etc.

Cabe ressaltar que o número 1998 é superior a 1396 (número de fichas classificadas como Administração escolar), pois em alguns documentos foram identificadas mais de uma reclamação a respeito do tema.

Na sequência, os temas mais reclamados estão presentes na subcategoria Garantia de aulas, 323 ou 16,2% do total, a qual diz respeito a situações em que o aluno por algum motivo é impedido de assistir aulas. Constam nesta subcategoria sete temas: falta de professores, suspensão de aulas, aluno é impedido de entrar na escola, aluno é

impedido de participar de atividades, horário reduzido de aula/suspensão de aula, pós-aula e férias de janeiro.

A terceira subcategoria com maior número de reclamações, 230 ou 11,5%, é Acesso à vaga; nesta encontram-se três temas: vaga, transferência e transferência compulsória. Contudo, vale destacar que as reclamações relacionadas à vaga foi individualmente o tema mais citado dentre todas as fichas de ocorrência, aparece em 164 ou 10,2% do total de 1608, conforme anexo III.

A subcategoria Condições para a permanência aparece em quarto lugar, 216 ou 10,8%; nesta estão presentes seis temas: uniforme, material escolar, merenda, transporte, leite e estagiária.

Seguido desta, encontra-se a subcategoria Cuidados com o aluno, 197 ou 9,9%, que envolve 11 temas: queda/acidente, lesões corporais, medicação, furto de objetos, higiene da criança, adoecimento do aluno na escola, cuidado com os pertences da criança, ser mordido por colegas, criança foge da escola, castigo e falta de segurança na escola e no entorno.

Além dessas, apareceram nas fichas de ocorrência reclamações com relação a organização da unidade, 136 ou 6,8%, que abarca quatro temas: organização da entrada/saída/intervalo, utilização da quadra, indisciplina e falta de funcionários.

Dentre todas, a subcategoria com menor número de reclamações, 101 ou 5,1%, refere-se à estrutura física do prédio em que são abordados seis temas: estrutura do prédio, higiene do espaço escolar/mobiliário/utensílios, reforma ou pintura da escola, entorno físico da escola, mobiliário ou utensílios danificados e consumo de cigarros no interior da unidade.

Os diversos tipos de reclamações pertencentes à categoria Administração escolar revelam tanto as insatisfações por parte da comunidade escolar e de outros com relação ao atendimento realizado na escola, quanto a complexidade do trabalho da instituição.

À escola não cabe apenas garantir o acesso à vaga, mas também garantir o funcionamento da unidade, a realização de aulas previstas no calendário escolar, a frequência tanto dos discentes quanto dos docentes – as duas partes imprescindíveis ao processo de ensino e aprendizagem –, além de criar condições para a permanência do aluno, oferecendo recursos como alimentação, transporte, vestimenta, material e profissionais especializados no atendimento de crianças público-alvo da educação especial.

Afora tais incumbências, é atribuído à instituição também garantir as condições objetivas, tanto em relação à estrutura física, espaços, mobiliários e utensílios adequados, quanto à organização do tempo e espaço, o estabelecimento de regras de convivência entre os membros da comunidade escolar e os recursos humanos, funcionários, de modo que a escola possa realizar o seu trabalho.

Compete ainda à escola zelar pela segurança e saúde dos alunos e por seus pertences, uma vez que no período em que estes estão presentes na escola, a instituição tem responsabilidade sobre eles.

Sendo assim, os dados revelam que os reclamantes têm consciência sobre as incumbências da instituição, seus deveres, e, portanto, dos seus direitos como cidadãos; e estão orientados a reivindicá-los.

Ademais, nota-se, dessa forma, que as demandas apresentadas pelos reclamantes são de responsabilidade exclusiva da instituição e, como tal, poderiam ser resolvidas internamente, sem a necessidade da intervenção de órgãos externos.

5.1.3 Relações pessoais

A categoria Relações pessoais diz respeito às relações estabelecidas entre os membros da comunidade escolar. Buscou-se identificar no conteúdo das reclamações informações que pudessem expressar as características de tais relações. Conforme já apresentado anteriormente, foram classificadas cinco situações distintas referentes a Relações pessoais, apresentadas na tabela a seguir como subcategorias – quando detalhadas, de forma a identificar os sujeitos envolvidos na ação chega-se a 16 tipos de reclamações diferentes.

Tabela 26: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo os conteúdos classificados como Relações pessoais, por subcategorias (2005 a 2016)

Subcategorias	Total	%
Tratamento ofensivo	264	40,2
Agressão física	183	27,9
Conflito	175	26,7
Discriminação racial/pessoa com deficiência/outros	19	2,9
Assédio moral ou perseguição	15	2,3
Total	656	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

A princípio, é importante destacar que o número total de reclamações identificadas nesta categoria, 656, ultrapassa o total de 546 fichas que receberam a

classificação Relações pessoais, pois o conteúdo de uma ficha poderia conter mais de uma queixa relacionada a essa questão.

Por se tratar de uma categoria definida para se analisar as relações pessoais entre os membros da comunidade, considerou-se necessário neste tópico apresentar os percentuais tanto das subcategorias, quanto das subdivisões contidas em cada uma delas, a fim de aprofundar a compreensão acerca da ação de cada grupo.

Dentre as reclamações classificadas como Relações pessoais, o tipo mais recorrente refere-se à subcategoria Tratamento ofensivo, 264 ou 40,2% do total de 656. Esta subcategoria está subdividida em sete, e apresenta os seguintes valores: tratamento ofensivo praticado por profissionais da educação contra alunos, 90 ou 34,1% do total de 264, tratamento ofensivo praticado pelos profissionais da educação contra os pais, 89 ou 33,7%, tratamento ofensivo praticado entre alunos, 43 ou 16,3%, tratamento ofensivo praticado pelo diretor contra professores/funcionários, 25 ou 9,5%, tratamento ofensivo praticado por aluno contra professores/funcionários, 7 ou 2,7%, tratamento ofensivo entre outros, 6 ou 2,3%, e tratamento ofensivo praticado por profissionais da educação contra profissionais da educação, 4 ou 1,5%.

Com base nos resultados observados, nota-se que o principal problema envolvendo relações pessoais, o tratamento ofensivo, se manifesta na escola de maneira generalizada e envolve todos os membros da comunidade escolar. Isso porque embora nas fichas de ocorrência constem, em sua maioria, reclamações relatando tratamento ofensivo por parte dos profissionais da educação contra alunos e pais, números que são bem próximos, respectivamente 90 e 89, é possível inferir que esta situação também se manifeste no sentido contrário, mesmo que em menor proporção, ou seja, que os profissionais da educação também sejam vítimas de tratamento ofensivo por parte dos alunos e dos pais, ainda que não registrem tantas reclamações quanto os primeiros.

Um dado que chama a atenção é o fato dos profissionais da educação registrarem mais queixas contra seus pares, 90 no total, do que contra pais e alunos, 15 no total. Esse resultado também expressa relações de poder predeterminadas na hierarquia institucional, visto que os reclamantes tendem a registrar ocorrências contra aqueles que se colocam em uma posição superior a eles. Tal proposição pode ser constatada no fato de os professores e funcionários registrarem 25 reclamações contra o diretor e, por outro lado, o diretor não registrar nenhuma reclamação contra professores ou funcionários.

Possivelmente, essa situação ocorra porque, tanto os professores podem se colocar numa posição de superioridade em relação aos alunos e aos pais, o que lhes

dispensa recorrer a órgãos superiores, já que eles em si são autoridade, podendo, portanto, se defender e atacar, quanto porque o diretor ocupa uma posição na hierarquia institucional superior à dos professores e funcionários. Nesse sentido, as reclamações parecem expressar não apenas a presença de tratamento ofensivo generalizado entre os membros da comunidade escolar, mas também relações de poder determinadas por uma forte estrutura hierárquica.

Seguida de tratamento ofensivo, a reclamação mais frequente está situada na subcategoria Agressão física, 183 ou 27,9%. Assim como a primeira, esta se encontra subdividida em cinco: agressão física aluno-aluno, 114 ou 62,3%, agressão física professor/funcionário-aluno, 55 ou 30,1%, agressão física outros-aluno, 7 ou 3,8%, abuso sexual, 5 ou 2,7%, e agressão física aluno-professor, 2 ou 1,1%.

Destaque-se que os alunos são as principais vítimas, agredidos em 98,9% dos casos, embora também sejam agressores em 63,4% das situações. Vale enfatizar também o fato de os professores serem acusados de praticar, aproximadamente, um terço das agressões físicas registradas. Esse dado revela que a escola, por meio dos profissionais da educação, não impõe apenas a violência simbólica aos alunos, mas também a violência física.

Dessa forma, embora seja necessário ressaltar que todos os conteúdos presentes nas fichas de ocorrência correspondem a acusações cuja veracidade não foi possível confirmar, em decorrência dos limites da fonte de pesquisa, e isso vale também para as reclamações sobre abuso sexual; é incontestável que a escola, desde seu surgimento, conforme já apontaram muitos teóricos do campo da educação, tende a praticar uma violência que é institucional, mas que também é, ao mesmo tempo, expressão da violência que está presente na organização social e que, portanto, se reproduz nas relações entre os indivíduos.

Conflito é a terceira subcategoria mais citada dentre as reclamações que incidem sobre relações pessoais, 175 ou 26,7%, e está subdividida da seguinte forma: conflito, 104 ou 59,4%, e conflito decorrente de problemas disciplinares, 71 ou 40,6%. Considerou-se necessário diferenciar o conflito, divergência entre duas partes, resultante de motivos diversos, do conflito decorrente de problemas disciplinares, por julgar que enquanto o primeiro se refere a uma discordância que pode ser apenas pessoal, o segundo corresponde a uma contestação que é também direcionada às próprias regras institucionais.

A denominação conflito decorrente de problemas disciplinares foi atribuída as situações em que os pais ou familiares de aluno reclamavam da postura da escola diante dos problemas disciplinares manifestados pela criança ou adolescente. No conteúdo de tais reclamações estavam subentendidas não apenas críticas aos profissionais da educação, mas as próprias regras institucionais.

Esse dado pode expressar, portanto, a falta de compreensão dos pais ou familiares de aluno quanto aos pressupostos que norteiam a elaboração das regras institucionais e quanto a sua importância como condição para a constituição de um clima favorável à convivência entre os membros da comunidade escolar e à própria aprendizagem, assim como o fato destes não serem incluídos no processo de elaboração de tais normativas.

Além disso, o conflito decorrente de problemas disciplinares expressa ainda uma preocupação exacerbada dos pais ou familiares em atender as necessidades individuais do aluno, que muitas vezes contraria as regras institucionais, em detrimento dos interesses coletivos.

As duas reclamações menos citadas dizem respeito às categorias Discriminação racial/pessoas com deficiência/outros, 19 ou 2,9%, e Assédio moral ou perseguição, 15 ou 2,3% – nenhuma das duas foi subdividida. A primeira é praticada na maioria das reclamações por profissionais da educação, 16 ou 84,2%, e dentre os reclamantes, há pais e profissionais da educação.

Quanto às situações de assédio moral ou perseguição, em todas as fichas os reclamantes são profissionais da educação e o objeto da reclamação, o diretor. Tal dado corrobora a discussão apresentada anteriormente acerca das relações de poder na instituição escolar determinada pela posição hierárquica dos sujeitos.

Todavia, há de se considerar que o ato de registrar formalmente reclamações em órgãos externos tornou-se um meio de intencionalmente expor o outro a situação constrangedora e, conseqüentemente, alcançar o que se pretende mesmo que, por muitas vezes, possa não ser legítimo.

Com isso não se pretende afirmar que as reclamações não sejam pertinentes, e tampouco que não sejam justas, porém, a ameaça ou o ato de registrar reclamações tomou lugar do diálogo em muitas situações. Esse fenômeno foi observado em algumas fichas de ocorrência em que o reclamante afirmava não ter tentado solucionar o problema diretamente na escola antes de comparecer à DRE. Essa informação não foi explorada na pesquisa, pois a maioria dos documentos não apresentava esse dado.

5.1.4 Questões pedagógicas

No que se refere à categoria Questões pedagógicas, pretendia-se identificar quais eram as reclamações registradas com relação à aprendizagem dos alunos e o que estas expressavam acerca da atuação dos profissionais da educação na visão dos reclamantes.

Dentre as 1608 fichas, observou-se que apenas 106 ou 6,6% do total apresentavam esse conteúdo. Como em uma única ficha de ocorrência poderiam ser especificadas mais de uma reclamação, o total de queixas envolvendo esse tema é de 133, distribuídas em oito subcategorias conforme tabela abaixo:

Tabela 27: Quantidade de reclamações registradas nas fichas de ocorrência segundo os conteúdos classificados como Questões pedagógicas, por subcategorias (2005 a 2016)

Subcategorias	Total	%
Método/Material/Conteúdo	49	36,8
Aluno não sabe ler ou tem muita dificuldade	28	21,1
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores/suspensão de aula	26	19,5
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de estagiária/reforço escolar/disciplina	10	7,5
Aprovação indevida	7	5,3
Outras	5	3,8
Inspetores/faxineiros lecionam na ausência dos docentes	4	3,0
Ausência de comemorações referente ao Dia das Mães/Páscoa /Outros	4	3,0
Total	133	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nos resultados da tabela, observa-se que a principal reclamação dos pais com relação ao tema da aprendizagem refere-se à subcategoria Método/Material/Conteúdo, 49 ou 36,8%, seguida de Aluno não sabe ler ou tem muita dificuldade, 28 ou 21,1%, e de Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores/suspensão de aulas, 26 ou 19,5%. Somadas as três subcategorias equivalem a 103 ou 77,4% do total.

O tipo de reclamação que apresenta o maior percentual, Método/Material/Conteúdo, é também a mais elaborada nos registros encontrados nas fichas de ocorrência, posto que os pais se preocupam com questões que não são tão óbvias e que exigem certa compreensão sobre os elementos que compõem o processo de ensino e aprendizagem.

Os pais e também alguns alunos questionam, por exemplo, o fato de o professor não explicar bem o conteúdo, só passar cópia, utilizar provas surpresas para avaliar os alunos, propor trabalhos sem esclarecer previamente quais serão os critérios de avaliação, passar filmes sem propósito pedagógico, não fazer o uso do material didático disponível na escola, entre outros.

Cabe ressaltar ainda que, embora no ano em que os dados foram coletados, no segundo semestre de 2016, já se discutia a questão da ideologia de gênero nas escolas ou da doutrinação ideológica³¹, não foram encontradas reclamações sobre essa temática, com exceção de dois casos: um que não está relacionado diretamente a questões pedagógicas, reclamação realizada em 2009, em que uma mãe de aluno de EMEF se queixa do fato de a escola permitir que um aluno homossexual frequentasse as aulas vestindo roupas e acessórios femininos e utilizasse o banheiro feminino; outra, registrada em 2016, cuja mãe de um menino de CEI relata que a professora pintou as unhas de seu filho de rosa e passou batom na criança, questionando a atitude da docente.

Quanto à subcategoria Não sabe ler ou tem muita dificuldade, observa-se que apenas 16 pais questionaram o fato do seu filho não saber ler e escrever estando cursando ou concluindo o ensino fundamental; entre os demais pais, 12 reclamam que os filhos acumularam dificuldades de acompanhar os conteúdos ao longo dos anos, sem que tais dificuldades tenham sido observadas ou sanadas pela escola.

No tocante as reclamações presentes na subcategoria Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores e/ou suspensão de aula, feitas por pais ou alunos, é necessário esclarecer que é grande a quantidade de reclamações quanto à falta de professores e a suspensão de aulas, porém, são poucas as que associam esses episódios a prejuízos na aprendizagem.

Ainda temos 10 fichas ou 7,5% referentes à subcategoria Prejuízo pedagógico decorrente da falta de estagiária/reforço escolar/disciplina: em três delas, constavam reclamações sobre a falta de estagiária, neste caso, para aluno público-alvo da educação especial; em outras três, questionava-se a ausência da oferta de reforço escolar; e em

³¹A discussão sobre a ideologia de gênero nas escolas e a doutrinação ideológica, tendência reacionária que coloca em risco a própria instituição, ganha força em 2014 com a tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado de projetos de lei apresentados por parlamentares alinhados as ideias defendidas pelo movimento Escola sem Partido de que os professores estariam utilizando a sua liberdade de cátedra para impor uma visão de mundo aos alunos. O discurso adotado pelo movimento que tenta criminalizar a figura do professor está relacionado ao avanço das políticas neoliberais e à imposição de modelos de gestão empresarial nas escolas que visam controlar o trabalho dos profissionais da educação. Para mais informações, consultar Pereira e Giovinazzo-Júnior (2019).

quatro, criticava-se a indisciplina frequente na sala de aula, sendo que todas essas associavam tais questões ao prejuízo na aprendizagem dos alunos.

No que tange a subcategoria denominada Aprovação indevida, 7 ou 5,3%, os pais questionavam o fato de seus filhos terem sido aprovados sem ter condições para acompanhar a série/ano seguinte, isso porque ou não tinham apresentado um desempenho satisfatório durante o período letivo, ou porque pouco frequentaram a escola, além disso, em alguns casos, os alunos ainda não estavam alfabetizados.

Ademais, considerou-se também como questões relacionadas à aprendizagem escolar, as reclamações que indicavam o fato de inspetores ou faxineiros lecionarem aulas na ausência dos docentes, e as que queixavam da ausência de comemorações referente ao Dia das mães, Páscoa e outros, ambas com o mesmo percentual, 4 ou 3,0%.

Na primeira, percebe-se que os pais não estavam preocupados apenas com a ausência de aulas, mas com o fato destas serem ministradas por profissionais não qualificados para tal; na segunda, os pais justificavam sua queixa com relação à ausência de comemorações relacionadas ao Dia das Mães, Páscoa etc. afirmando que isso era importante para a formação dos alunos.

Na subcategoria Outras, 5 ou 3,8%, estão contidas reclamações como a reclassificação de alunos, a escola não encaminhar atividades para o aluno que não pode frequentá-la por motivo de saúde etc. Cabe destacar ainda que dentre as 106 fichas de ocorrência que tratavam da questão da aprendizagem, 17 ou 16,0%, foram registradas por mães de aluno público-alvo da educação especial.

Os resultados apresentados na categoria Questões pedagógicas indicam, portanto, que são poucas as fichas de ocorrência que contém reclamações referentes a aprendizagem do aluno quando comparada com a quantidade dedicada a outros tipos de queixas. Considera-se que esse dado pode estar relacionado ao fato de os pais apresentarem poucas condições para opinarem sobre tais questões, pois diferentemente da categoria Administração escolar, em que a maioria dos problemas citados são facilmente identificados e atingem imediatamente os reclamantes que, geralmente, estão familiarizados com a rotina da escola, ou da categoria Relações pessoais, em que o reclamante ou é a vítima direta ou representa uma vítima que manifestou explicitamente ter sofrido algum tipo de violência, reclamar sobre questões pedagógicas exige um conhecimento mínimo sobre o processo de ensino e aprendizagem. Sendo assim, observa-se que os pais tendem a demandar pouco dos profissionais da educação com relação às questões de aprendizagem.

A dificuldade de opinar sobre a aprendizagem do filho pode estar relacionada, entre outros fatores, ao fato da escola estar submetida à uma rotina burocrática que se sobrepõe ao pedagógico e, como tal, oferece pouco espaço para qualquer tipo de diálogo, e mais ainda para os temas relacionados às questões de ensino e aprendizagem. Isso é evidenciado, principalmente, nas reuniões de pais, em que se utiliza muito tempo discutindo questões disciplinares e o pouco tempo destinado à discussão da aprendizagem é transformado no momento de informes, no qual as notas dos alunos são apenas relatadas aos pais sem maiores esclarecimentos. Isso pode ser explicado porque, geralmente, a responsabilidade pela dificuldade de aprendizagem é transferida exclusivamente ao indivíduo, no caso o aluno.

5.1.5 Expectativas dos reclamantes

Com relação à categoria Expectativas dos reclamantes pretendeu-se identificar, com base no conteúdo das reclamações, quais são os anseios dos reclamantes com relação ao trabalho da escola. Tal indagação advém da suposição de que assim como as reclamações expressam as insatisfações no tocante ao trabalho da escola, estas também revelam o seu contrário. Em outras palavras, as expectativas a serem satisfeitas por parte da instituição.

Posto isso, observou-se com base nos resultados da pesquisa, apresentados por meio das categorias de análise Administração escolar, Relações pessoais e Questões pedagógicas, que os reclamantes almejam uma escola que sobretudo garanta o acesso à vaga, proporcione que as aulas sejam efetivadas e assegure condições para que os alunos possam frequentar a instituição e sejam por esta e por seus profissionais cuidados, assim como os seus pertences, principalmente, em suas dimensões física e emocional. Para tal, espera-se que a instituição assuma a sua responsabilidade com a organização do tempo e do espaço, mediante a presença de funcionários responsáveis, bem como ofereça uma estrutura física adequada para o atendimento dos alunos.

Os reclamantes também demonstram esperar serem tratados de maneira atenciosa, com cordialidade e respeito, tendo suas demandas atendidas de forma imediata. A questão das relações pessoais parece ter grande relevância para os reclamantes, tanto no que se refere ao trato interpessoal, quanto à preservação da segurança física dos membros da comunidade escolar. Ainda nesse sentido, os reclamantes também explicitam preocupar-se com a conduta dos profissionais da educação em vários aspectos como, por exemplo, a assiduidade, a qualidade do serviço

prestado à comunidade escolar, a preocupação destes com os recursos públicos, as verbas destinadas à escola, o zelo pelo patrimônio público e o respeito entre os servidores e destes para com os demais.

Afora tais expectativas, alguns reclamantes, principalmente servidores, manifestam ainda valorizar as decisões democráticas exercitadas nas reuniões de Conselho de Escola e repudiar expressões de autoritarismo por parte da direção.

No que tange as questões pedagógicas, a grande maioria dos reclamantes não expressa preocupação com essa temática, o que não significa que não tenham tais expectativas, mas que talvez não tenham clareza quanto ao que deveriam esperar da escola com relação à aprendizagem de seus filhos.

Nesse sentido, por mais que pareça evidente a necessidade do aluno, no mínimo, estar alfabetizado ao final do ensino fundamental, há que se considerar que predominam na escola o discurso e a prática que responsabilizam os indivíduos por suas próprias dificuldades, o que pode contribuir para impedir que os pais acusem a escola e seus profissionais de não estarem cumprindo o seu papel.

Além disso, é importante considerar também que a universalização do ensino, mesmo nas grandes capitais como São Paulo, é um fenômeno ainda recente e que muitos alunos são filhos de pessoas que sequer concluíram o ensino fundamental ou, se conseguiram completar, o fizeram em condições precárias, em escolas com poucos recursos, com falta de profissionais, isto é, foram vítimas de diferentes problemas enfrentados na formação oferecida na educação pública e, por isso, possuem poucos recursos para avaliar o que se deve esperar e o que se pode considerar como formação educacional satisfatória.

As reclamações como expressão de fatores históricos, políticos, econômicos e sociais

O ato de registrar formalmente reclamações contra a escola e os profissionais da educação em órgãos externos à instituição não é um fenômeno isolado, mas expressa a lógica de controle sob a qual os indivíduos estão submetidos na sociedade administrada.

Esse fenômeno, portanto, é determinado, principalmente pela forma de organização social própria do capitalismo, cuja racionalidade tecnológica empregada nas fábricas se expandiu sobre todas as esferas da vida social, inclusive, sobre as relações sociais, conforme aponta Marcuse (1999b). Além de outros fatores correlacionados, como o processo histórico brasileiro, marcado por um longo período de colonização, que implicou em uma forma peculiar de cidadania e de democracia no

país, bem como a conjuntura política nacional e mundial, caracterizada pela expansão do Poder Judiciário sobre os demais poderes, expresso na judicialização da política e, também, das relações escolares, a presença de estruturas burocráticas na escola, características das formas de organização e controle da sociedade administrada, afora questões subjetivas como a tendência à predominância de atitudes orientadas pela ansiedade resultante do medo e da existência de um imaginário coletivo, pautado em estereótipos, acerca da profissão docente.

Considerando o exposto, os resultados da pesquisa evidenciam elementos constituintes dessa forma de organização social, pautada na racionalidade tecnológica, mas que também são resultantes de um processo histórico particular do país. Um dado relevante identificado se refere ao fato de a quantidade de reclamações não ser pequena: em média são 19,6 fichas registradas por mês na DRE pesquisada. Além disso, observou-se que, embora a maioria dos reclamantes seja familiares de aluno, todos os grupos pertencentes à comunidade escolar, como professores, funcionários, coordenadores pedagógicos, diretores e alunos, também reclamam formalmente contra a escola e seus profissionais, contribuindo para sedimentar no imaginário coletivo da instituição a ideia de que qualquer membro pode vir a ser objeto de reclamação. Ademais destaca-se ainda o fato de apenas 25 reclamações terem sido registradas de forma coletiva, 23 por grupos de mães e duas por grupos de profissionais da educação, caracterizando o ato de reclamar como uma atitude, na maioria das vezes, individualista.

Nesse sentido, nota-se que esse fenômeno parece reproduzir a lógica presente na sociedade administrada em que o indivíduo abre mão da sua capacidade de buscar autônoma e coletivamente possíveis soluções às suas demandas para submeter-se individualmente a instrumentos de organização das relações sociais e, portanto, de controle já estabelecidos e, ao mesmo tempo, impostos pelo aparato como única solução possível.

Com essa inferência não se pretende, contudo, negar o aspecto progressivo das ouvidorias ou afirmar que os indivíduos de imediato encontrariam condições favoráveis para resolver suas demandas independentemente de órgãos externos, mas apontar para o fato de que o mesmo esforço que se emprega para registrar formalmente a reclamação, também poderia ser empregado, na maioria dos casos, na busca por soluções alternativas internas que pudessem superar a lógica da padronização e enrijecimento dos comportamentos.

Esse comportamento individualista está relacionado também as noções de cidadania e de democracia desenvolvidas no país, conforme apontam Carvalho (2018) e Schwarcz (2019). O Brasil foi marcado por um processo de colonização que durou séculos, caracterizado pela exploração, escravidão, patrimonialismo, clientelismo, corrupção e violência, e que teve como consequência a perpetuação de estruturas sociais que se mantêm presentes ainda hoje. Além disso, embora a proclamação da República tenha ocorrido há 130 anos, o país viveu a maior parte de seu período republicano sob regimes ditatoriais que impediram que a experiência democrática se consolidasse.

A concentração de poderes nas mãos de poucas famílias ao longo de séculos contribuiu para perpetuar no país as relações de clientelismo, o que resultou na participação precária da população em esferas de decisões e foi responsável por definir uma forma de relação entre cidadão e Estado pautada na dependência e, portanto, na ausência de autonomia. Dessa forma, segundo Carvalho (2018), ao invés de ocupar e participar ativamente dos espaços democráticos em que se poderia deliberar sobre questões de interesse coletivo, a identificação direta com o Poder Executivo ou com um Estado forte, é responsável por levar a população a buscar soluções imediatas para os seus problemas individuais, recorrendo a lideranças carismáticas e autoritárias.

Tal tendência pode ser observada em alguns dados identificados na pesquisa como o fato de a maioria dos reclamantes comparecerem ao plantão de supervisão pessoalmente para formalizar a reclamação e se identificar, o que indica que o ato de recorrer a órgãos externos à escola para resolver questões internas à instituição é uma prática já prevista, legitimada e, portanto, naturalizada.

Afora esse dado, identificou-se ainda que em quase 10% das fichas de ocorrência, os reclamantes afirmam que recorreram ou que irão recorrer a outras instâncias externas à educação, o que demonstra tanto a desconfiança destes no que diz respeito à possibilidade de resolução do problema, quanto à necessidade de recorrer permanentemente a figuras de poder, descartando a possibilidade da busca por soluções promovidas pelos próprios indivíduos envolvidos.

Isso fica evidente quando observado que as instituições públicas externas mais procuradas para a resolução de problemas circunscritos à educação são os órgãos de segurança pública, Polícia Militar e Guarda Civil Metropolitana. Possivelmente essa opção decorre da ideia de que tais órgãos resolveriam a questão prontamente, principalmente, pelo grau de intimidação, mesmo que apenas simbólica, que estes são

capazes de impor em decorrência do fato de gozarem do poder institucional considerado relevante em uma sociedade caracterizada pela violência.

Dentre os órgãos aos quais os reclamantes têm recorrido ou afirmam que irão recorrer, encontram-se ainda as instituições relacionadas ao Poder Judiciário, como o Ministério Público. A tendência de procura pelo Poder Judiciário como recurso para a solução de demandas sociais diversas, fenômeno conhecido como judicialização das relações e, no caso de questões envolvendo a escola, denominado judicialização das relações escolares, embora não se configure como objeto desta pesquisa, visto que as fontes tratam de reclamações não judicializadas até o momento de sua formalização, está diretamente relacionada à essa discussão. Isso porque, independente da interferência do Poder Judiciário na solução do problema, a esfera judicial se mostra presente no próprio processo do registro e averiguação das reclamações.

Assim, tal como apontado por Hirschl (2006), a expansão do Poder Judiciário sobre as diversas esferas da vida social se expressa também por meio da adoção e disseminação em espaços não judiciais de discursos, jargões, regras e procedimentos do campo jurídico, fato que é observado seja na opção pelo tipo de instrumento, as fichas de ocorrência, seja nas narrativas das reclamações, conforme amostra apresentada, seja pelo registro fiel ao descrito pelo reclamante, seja ainda pela opção de estilo textual adotada pelo supervisor responsável, afora todo o ritual que acompanha a formalização das reclamações.

Nesse sentido, com base na teoria crítica da sociedade, é possível afirmar que a judicialização das relações escolares e o registro formal das reclamações em ouvidorias são fenômenos imbricados, uma vez que ambos estão subordinados à lógica do Direito, instrumento que atua como forma de racionalidade e controle na regulação das relações sociais. Ademais, por se tratar de fenômenos correlacionados, considera-se que independente das reclamações serem judicializadas ou não, a possibilidade de formalizar a queixa já significa em si uma forma de intimidação e de controle sobre a escola e os profissionais da educação.

Dessa forma, o mesmo se pode afirmar com relação à distribuição das reclamações, pois o fato de a maioria das escolas, 139 ou 61,5% do total das 226 escolas citadas nos documentos, ter recebido poucas reclamações (de uma a cinco) durante os anos pesquisados, e apenas um número pequeno de EMEF (nove) concentrar 310 ou 19,3% do total de 1608 fichas de ocorrência, não significa que não haja por parte dos

professores das escolas menos citadas uma preocupação menor frente o risco da reclamação, visto que a ameaça já está disseminada entre os profissionais da educação.

Além disso, os resultados da pesquisa apontam um fenômeno que pode contribuir para fomentar um clima de desconfiança e medo ante o risco da reclamação na escola: o fato de as reclamações contra os profissionais da educação terem aumentado 2,75 vezes entre 2005 e 2016, apesar de não ter sido identificado um crescimento gradativo no número de registros em geral. No primeiro ano estudado, foram observadas reclamações contra os profissionais da educação em 61 fichas de ocorrência e no último ano, em 168.

Todavia, conforme já salientado anteriormente, não se pretende negar a importância das ouvidorias e, portanto, da possibilidade de formalizar reclamações como instrumento da democracia e, tampouco, desconsiderar que, muitas vezes, esse recurso se mostra como a única alternativa possível para que as demandas apresentadas pela comunidade escolar sejam atendidas. Portanto, há de se considerar a responsabilidade da escola e dos profissionais da educação pela existência de um número grande de reclamações registradas formalmente na DRE pesquisada, bem como suas implicações, tanto individuais, para a vida funcional de cada servidor, quanto coletivas, na representação que a população faz dos profissionais da educação, como categoria profissional, e das escolas, como instituição pública, uma vez que muitas situações poderiam ter sido evitadas se estes últimos estivessem, entre outros fatores, mais abertos ao diálogo.

A tendência que indica pouco espaço para o diálogo na escola pode ser observada nos dados que revelam que os próprios profissionais da educação são os que mais registram, em termos percentuais, reclamações referentes a problemas de relacionamento. Além disso, vale destacar que dentre as ocorrências classificadas como Relações pessoais, as reclamações quanto a tratamento ofensivo aparecem em primeiro lugar.

O tipo de relacionamento constituído na escola mantém nexos, segundo apontam Hall (1978) e Merton (1978), com a própria forma de organização da instituição. Sendo assim, em grande medida é o modelo burocrático que define as relações entre os membros da comunidade escolar. Das principais características das organizações burocráticas, se destacam a divisão do trabalho, a impessoalidade, a inflexibilidade frente ao atendimento de casos particulares ou de novas demandas, decorrente do apego a normas e procedimentos preestabelecidos, e a hierarquia.

Tais características, fatores caros a essa forma de organização institucional e que atuam, ao mesmo tempo, como dificultadores do atendimento às necessidades particulares apresentadas pelos membros da comunidade escolar, estão expressas nas reclamações, visto que grande parte delas decorre do atendimento padronizado adotado pela escola frente a situações específicas. Além desse aspecto, identificou-se também dados relacionados à hierarquia que, por conseguinte, evidenciam as relações de poder no espaço escolar, como o fato de que os profissionais da educação mais citados como objeto das reclamações, tanto por familiares de aluno, quanto por professores e funcionários, serem os diretores.

De outra parte, observa-se também que a estrutura burocrática influencia até mesmo as expectativas dos reclamantes com relação ao trabalho realizado pela escola, uma vez que se constatou que a maioria das reclamações registradas se referem a Administração escolar, 68,2%, e não as Questões pedagógicas, 5,2%, a parte fundamental do que é específico da escola, a formação e o desenvolvimento intelectual. Esse dado indica a tendência observada nas instituições burocráticas e apontada por Adorno (1979), de que a burocracia pode se sobrepor aos próprios fins da instituição. Dessa forma, ao se valer desse modo de organização para atender as massas, a escola se expõe ao risco de que a burocracia acabe por se opor aos fins da educação.

Porém, contraditoriamente, percebe-se que a escola, por mais que pareça se caracterizar como uma instituição com alto grau de burocratização, conforme definido pelo modelo weberiano de burocracia, apresenta elementos que se opõem a essa mesma lógica. Identificou-se a presença significativa de problemas de relacionamento, o que indica a dificuldade para se preservar a impessoalidade nas relações. Esse dado não causa, contudo, estranhamento, já que tais situações são previsíveis, embora talvez, não na proporção identificada na pesquisa, em espaços onde a interação entre os indivíduos está na base do trabalho realizado. O cerne do problema está no fato de a busca por soluções em órgãos externos acabar contribuindo para impor a padronização dos comportamentos, limitando a autonomia dos indivíduos e o desenvolvimento de novas formas de organização da escola, além de legitimar o controle, justificado pela racionalidade, ainda maior sobre a instituição.

Outro aspecto que deve ser analisado com relação à formalização das reclamações é que esta também pode contribuir para reforçar a visão negativa da sociedade acerca da profissão docente e da escola, um imaginário coletivo que se reproduz de geração em geração, segundo Adorno (1995). Os registros analisados não

se caracterizam como um fator isolado e se constituem como mais um instrumento de ataque à educação pública, principalmente, porque na queixa está contida a ideia de infração, mesmo que não se caracterize como tal, o que não significa que os problemas apontados não existam e que não devam ser resolvidos.

Nesse sentido, é importante considerar ainda que as reclamações formalizadas se tornam mais um elemento a ser somado a diversas críticas dirigidas contra a escola pública, todas relacionadas a ideia de ineficiência e de improdutividade, e que, por vezes, são utilizadas para justificar a defesa de sua privatização. Além disso, as reclamações são utilizadas também como um instrumento de punição individual, que estigmatiza os profissionais da educação, desconsiderando as condições objetivas institucionais em que estes estão inseridos.

Dessa forma, mesmo que as reclamações formalizadas não se tornem processos administrativos contra os servidores, o seu registro pode ser considerado como uma forma de punição simbólica que contribui para produzir um clima de delação e desconfiança, e também para exercer uma função preventiva. Assim como proposto por Marcuse (1982), sob a racionalidade tecnológica o controle sobre os indivíduos dispensa o uso da força.

Ademais, com base nas ideias de Rusche e Kirchheimer (2004), de que o sistema penal é parte do sistema social e que as formas específicas de punição são adotadas de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico, é possível presumir que as ameaças de abertura de processos administrativos contra profissionais da educação, em decorrência das reclamações como forma de punição, estão relacionadas também a um clima de delação presente em toda a sociedade, sendo inclusive incentivado e promovido pela mídia. Possivelmente, esse clima tem sido reforçado mediante a notoriedade alcançada pelo Poder Judiciário na vida política do país nos últimos anos e, portanto, expresse a mentalidade de uma época.

De outro modo, segundo Adorno (1979), é possível aos indivíduos, se preservada a consciência crítica e a espontaneidade, alterar o funcionamento das instituições e, conseqüentemente, as formas de relacionamento entre os membros da comunidade escolar, de maneira que seja possível constituir vínculos de compromisso baseados em experiências democráticas. Não obstante, os problemas identificados nas escolas, expressos nas reclamações e que demandam a busca por soluções que não devem ser adiadas, é importante reconhecer, conforme salientado por Cury (2014), que o direito a educação no Brasil foi garantido pelo Estado de forma lenta e tardia e que,

portanto, o processo de universalização do ensino no país ainda não foi completado. Dessa forma, assim como a participação política da população nas instâncias decisórias ainda é limitada, se restringindo ao voto, as relações democráticas na escola também são precárias, embora formalizadas em documentos oficiais, e demandam tempo e experiência para serem consolidadas.

Considerações finais

O presente estudo teve por objetivo analisar o que as reclamações registradas formalmente contra a escola e os profissionais da educação em uma Diretoria Regional de Educação (DRE) da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) expressam acerca do trabalho educacional realizado pela escola, especificamente, o que e de quem se reclama, o que as reclamações revelam sobre o atendimento realizado na escola, a atuação de seus profissionais, as relações entre os membros da comunidade escolar e as expectativas dos reclamantes em relação ao trabalho da escola.

A escolha pelo tema de pesquisa é decorrente da minha experiência como profissional da educação na RME-SP. Nesta rede pude atuar em diferentes cargos, como professora de História no ensino fundamental II, assistente de direção e formadora de professores na Divisão Pedagógica (DIPED) de uma das 13 DRE. Durante esse percurso profissional, a ameaça latente da formalização de reclamações era constante, além disso, pude acompanhar diversos relatos e até mesmo situações de colegas de trabalho que foram objetos de reclamação tanto na DRE, quanto no Ministério Público e em outros órgãos.

Embora o período de desenvolvimento e conclusão desta pesquisa coincida com um momento histórico do país, marcado pelos ataques constantes à educação pública, advindos tanto da grande mídia e de movimentos, como o Escola sem Partido, quanto dos governos municipais, estaduais e federal, que perpetuando a herança patrimonialista, tendem a sobrepor os interesses privados aos públicos, atuando em benefício de setores econômicos ávidos pela privatização da educação, em que verbas de financiamento são cortadas e professores, principalmente das universidades públicas, são perseguidos mediante denúncias e acusações das mais diversas, a escolha do tema é anterior a esse contexto e visava compreender a experiência específica de uma rede de ensino. Posteriormente, o fenômeno investigado se mostrou uma tendência presente no âmbito educacional de todo país.

As hipóteses específicas da pesquisa apresentaram as seguintes proposições: a maioria das reclamações se referia a conflitos entre os membros da comunidade escolar e um número significativamente menor incidiria sobre o trabalho pedagógico realizado pela escola e os professores; as reclamações revelariam que no atendimento realizado pela escola, a burocracia se sobrepõe às necessidades da comunidade escolar; as reclamações demonstram que as expectativas dos reclamantes em relação ao trabalho da

escola se dirigem mais a aspectos ligados à administração escolar e às relações entre os membros da comunidade escolar, e menos às questões de aprendizagem dos alunos.

Com base nos resultados, observou-se que todas as hipóteses se confirmaram, com exceção da primeira, que se confirmou apenas parcialmente, uma vez que a maioria das reclamações identificadas se refere à administração escolar e não às relações pessoais, conforme suposto. A hipótese geral de que independentemente do nível de consciência dos reclamantes, as reclamações expressam exatamente a ambiguidade entre a busca pela democratização das relações sociais na escola e o controle ideológico das práticas escolares também se confirmou. Ao longo da pesquisa identificou-se, por meio do contato com outros estudos sobre o tema e do aprofundamento nas discussões propostas pelos autores que compõem o referencial teórico, que se tratava de um objeto de pesquisa determinado por muitos fatores e permeado de contradições.

Sendo assim, do mesmo modo em que é necessário ressaltar a importância do ato de formalizar reclamações contra a escola e seus profissionais como um instrumento democrático para a garantia de direitos, também é preciso apontar, de outro lado, as implicações deste fenômeno para o trabalho realizado na escola e para as relações entre os membros da comunidade escolar, como na constituição de um clima de delação que não é favorável às relações pessoais autênticas e espontâneas e tampouco, ao processo de formação. Sobre essa questão, cabe ressaltar ainda que a grande maioria dos problemas registrados nas fichas de ocorrência era de âmbito administrativo e poderia ser resolvido na própria escola, sem a necessidade da intervenção de órgãos externos.

De outra parte, considera-se que as possibilidades de análise dos dados coletados não foram esgotadas neste trabalho, visto que ainda é possível realizar outros cruzamentos. Seja como for, os dados encontrados são apenas fragmentos de um conjunto maior de elementos que podem contribuir para explicar a realidade objetiva da escola; como tal, revelam apenas parte dessa realidade. Dessa forma, conclui-se que seja importante a realização de outras pesquisas que possam aprofundar as discussões realizadas e contribuir para ampliar o conhecimento acerca de objeto tão complexo.

Dentre as possíveis investigações que se considera relevante para aprofundar a compreensão acerca do fenômeno estudado e que podem ser realizadas com base nos dados já disponíveis, sugere-se as seguintes: 1) estender a pesquisa para outras DRE da RME-SP, a fim de realizar comparações entre os dados já encontrados e a realidade apresentada em outra diretoria, como a quantidade e o conteúdo das reclamações; 2) aprofundar a investigação acerca das características organizacionais e de

relacionamento entre os membros da comunidade escolar nas escolas identificadas com maior número de reclamações; 3) analisar o impacto do risco do registro formal de reclamações no trabalho pedagógico dos professores; 4) identificar quais as ações tomadas pela supervisão e pela escola decorrentes das reclamações e quais geraram processos administrativos; 5) investigar quais fatores políticos, econômicos e sociais podem ter contribuído para o aumento no número de reclamações em certos anos; e 6) verificar se houve aumento no número de reclamações de 2016 em diante, bem como se houve alterações no conteúdo das reclamações, principalmente, a partir de 2019 visto que o governo federal tem incentivado a população por meio da mídia e das redes sociais a denunciar os profissionais da educação propondo, inclusive, a criação de um canal unificado para tal³².

As sugestões apresentadas demonstram, portanto, os limites desta pesquisa, bem como a necessidade de novas investigações, uma vez que o fenômeno está diretamente relacionado ao processo de formação das novas gerações e à constituição de relações mais democráticas, tanto na escola, quanto na sociedade.

³²De acordo com informação divulgada pelo site *G1*, em novembro de 2019, o ministro da Educação, Abraham Weintraub, e a ministra dos Direitos Humanos, Damares Alves, declararam durante a celebração dos 30 anos da Convenção sobre os Direitos das Crianças da ONU a intenção do governo federal, sob a presidência de Jair Messias Bolsonaro, de utilizar o Disque 100, canal que concentra atualmente denúncias de violação aos direitos humanos, além da internet e de um aplicativo para unificar as denúncias contra os profissionais da educação. Segundo a ministra, o canal teria por objetivo oferecer às famílias a possibilidade de reclamarem de professores que durante as aulas atentassem contra a moral, a religião e a ética da família. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/20/governo-federal-quer-lancar-canal-unico-para-denuncias-de-excessos-em-sala-de-aula.ghtml>. Acesso em 25 nov. 2018.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Theodor W. *Intervenciones. Nueve modelos de crítica*. Caracas: Monte Avila Editores C.A., 1969.

_____. *Cultura y administracion*. In: HORKHEIMER, Max; _____. *Sociologica*. Madri: TaurusEdiciones, 1979.

_____. *Educação e emancipação*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.

ALVES, Juliana Cruz. *O instituto da ouvidoria como instrumento para a melhoria da gestão pública universitária: estudo de caso da ouvidoria geral da Universidade Federal do Espírito Santo*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

AMADO, Luiz Antonio Saléh. Entre a criação e a obediência: a judicialização invade a escola. *Psicologia em Estudo* (Online), Maringá, v.19, n.3, p. 391-400, jul./set., 2014.

ANGELL, Robert C.; FEEDMAN, Ronald. El uso de documentos, registros, materiales, censales e indices. In: FESTINGER, Leon; KATZ Daniel (orgs.). *Los métodos de investigación em las ciencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Paidos, 1953.

ARANHA, Sonia R. *Judicialização das relações escolares* (curso a distância e online). Centro de Estudos Prospectivos de Educação e Cultura. Disponível em: <http://blog.centrodestudos.com.br/judicializacao-das-relacoes-escolares-curso-a-distancia-e-online/>. Acesso em 02 jul. 2018.

BARROS, João Paulo Pereira. *Violência infantojuvenil e o território da escola: o bullying como analisador de processos de subjetivação contemporâneos*. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

BENJAMIN, Walter. Experiência e pobreza. In: _____. *Magia e técnica, arte e política*. Ensaio sobre literatura e história da cultura. Obras escolhidas. Vol.1. São Paulo: Brasiliense, 1987.

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

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. *Educação & Sociedade* (Online), Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, oct., 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (Online). Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (Online). Brasília: FJP, PNUD e IPEA, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (Online). Brasília: FJP, PNDU e IPEA, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Tipologias regionais dos estabelecimentos escolares brasileiros: a região Sudeste* (Online). Brasília, 2006.

CANAVÊZ, Fernanda. A escola na contemporaneidade: uma análise crítica do bullying. *Psicologia Educacional e Escolar* (Online), Maringá, v.19, n. 2, mai./ago., 2015.

CARLETO, Sandy Nelissa. *A ouvidoria pública universitária como instrumento de participação popular: o caso da UTFPR*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASARA, Rubens. Precisamos falar de “direita jurídica”. In: GALLEGO, Esther Solano (org.). *O ódio como política: a reinvenção da direita no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

CHRISPINO, Álvaro; CHRISPINO, Raquel S. P. A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* (Online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, jan./mar., 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de pesquisa* (Online), Maranhão, n. 116, p. 245-262, jul., 2002.

_____; *Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas Constituições*. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

_____; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da educação. *Revista CEJ* (Online), Brasília, Ano III, n. 45, p. 32-45, abr./jun., 2009.

_____; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justicialidade no campo da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (Online), v. 26, n.1, p. 75-103, jan./abr., 2010.

DECCA, Edgar Salvadori de. *O silêncio dos vencidos: 1930, memória, história e revolução*. São Paulo: Brasiliense, 1997.

DULCI, Thomas S. S. *Os infames da educação: um estudo sobre as punições de agentes escolares*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social: 1890-1920*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

FELÍCIO, Samantha Carvalho. *A judicialização das relações escolares e o analisador “Ficha de comunicação de casos suspeitos ou confirmados de violência contra crianças e adolescentes”*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

FRANCA, Isabel Bezerra de Lima. *A judicialização das relações entre os estudantes e as universidades federais*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2016.

FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. São Paulo: Penguin & Companhia das Letras, 2011.

GOETHEL, Elisiane Spencer Quevedo. *A ação dos atores jurídico-sociais em processos judiciais de estudantes*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2016.

HALL, Richard H.. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

HARDMAN, Francisco Foot. *Nem pátria, nem patrão!: memória operária, cultura e literatura no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2002.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo* (Online), Rio de Janeiro, v. 251, p. 139-178, 2006.

HORKHEIMER, Max, ADORNO, Theodor W. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

LEANDRO, Sonia de Pontes. *Ouvidoria da Educação: a construção de espaços de mediação de conflitos no cotidiano escolar de Nova Iguaçu*. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LIMA, Licínio C.. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista* (Online), Curitiba, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr., 2018.

LOUZADA, Marcelle Cardoso. *Os conflitos violentos de bullying na escola e seus entrelaçamentos com a justiça restaurativa*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

LUDKE, Menga. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MAGALHÃES, Kely Cristina. *Uma cartografia das múltiplas cenas de "violência" na escola: o acontecimento bullying e a produção da judicialização da vida escolar*. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MARAFON, Giovanna. *Vida em judicialização: efeito bullying como analisador*. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

_____.; SCHEINVAR, Estela; NASCIMENTO, Maria Livia do. Conflitos enquadrados como bullying: categoria que aumenta tensões e impossibilita análises. *Psicologia Clínica* (Online), Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, jul./dez., 2014.

MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial: o homem unidimensional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. Ecologia e crítica da sociedade moderna. In: _____. *A grande recusa hoje*. Petrópolis: Vozes, 1999a.

_____. Algumas implicações sociais da tecnologia moderna. In: _____. *Tecnologia, guerra e fascismo*. São Paulo: UNESP, 1999b.

_____. *Eros e civilização: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud*. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. *Legitimidade da ouvidoria pública universitária e a gestão democrática: o caso da ouvidoria da Universidade de Brasília*. Tese (Doutorado em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e classe social. In: _____. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Adelaide de Andrade Franca. *Controle social e uso da razão pública: o caso da ouvidoria da uma universidade pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2016.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

NASCIMENTO, Christianne Marie Mendes do. *O estado escuta a educação escolar? A ouvidoria educacional como componente da política educacional mineira*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

NEUMANN, Franz. *Estado democrático e Estado autoritário*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

OLIVEIRA, Daniele Lopes. *Judicialização das relações escolares*. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2017.

OLIVEIRA, Fabiana. Judiciário e política no Brasil contemporâneo. Um retrato do Supremo Tribunal Federal a partir da cobertura do Jornal Folha de São Paulo. *Dados* (Online), Rio de Janeiro, v.60, n.4, out./dez., 2017.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. *Educação e Sociedade* (Online), Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, mar., 2018.

PEREIRA, Elaine Aparecida; GIOVINAZZO-JÚNIOR, Carlos Antonio. A identidade docente e o movimento escola sem partido. In: GIOVANNI, Luciana Maria (org.). *Identidades profissionais de professores: construções em curso* (recurso eletrônico). Araraquara: Junqueira & Marin, 2019.

ROCHA, Iraneide Evangelista. *Um estudo sobre a ouvidoria da Universidade Federal do Pará: contribuições e desafios*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. Os 20 anos do “The Global Expansion of Judicial Power” e as diferentes teorias da Judicialização da Política no Brasil: continuidades e descontinuidades. *Ponto de Vista* (Online), Rio de Janeiro, n. 2, ago., 2015.

ROMERO, Rosana Aparecida Silva. *Escola Municipal: a rede de ensino da capital paulista em revista (1968-1985)*. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa et al. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Online), São Paulo, v. 30, n. 30, fev., 1996.

SARAMAGO, José. Carta ao II Fórum Social Mundial. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, ano 1, n.10, mar., 2002. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/40450/21040>. Acesso em 10 abr. 2019.

SCHEINVAR, Estela. Conselho tutelar e escola: a potência da lógica penal no fazer cotidiano. *Psicologia & Sociedade* (Online), Belo Horizonte, v. 24, n.spe, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Laurence S.; COOK Stuart W.; KINDER, Louise H. (org.). *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária LTDA, 1967.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* (Online), Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271-290, abr./jun., 2019.

TIBÉRIO, Wellington. *A judicialização das relações escolares: um estudo sobre a produção de professores*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

TRAGTENBERG, Maurício. A escola como organização complexa. *Educação & Sociedade* (Online), Campinas, v. 39, n. 142, p. 183-202, jan./mar., 2018.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988, vinte anos depois: suprema corte e ativismo judicial "à brasileira". *Revista Direito GV* (Online), São Paulo, v. 4, n.2, jul./dez., 2008.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____. Burocracia. In: _____. *Ensaaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

ANEXO I

Quadro 3: Temas mais frequentes encontrados nas fichas de ocorrência

Temas	Descrição
Abuso sexual	Suspeita ou confirmação de que o aluno teria sido vítima de abuso sexual praticado na escola, por outro aluno ou pessoa estranha, ou em casa pelo pai.
Família acusada de maus tratos/negligência	Pais são acusados pela escola de maltratarem ou serem negligentes com seus filhos.
Adoecimento de aluno	Criança adoece constantemente em decorrência do atendimento oferecido pela escola, apresentando assaduras, resfriados, alergias, piolho, anemia etc.
Agressão física aluno-aluno	Agressão física praticada por aluno contra aluno.
Agressão física aluno-professor	Agressão física praticada por aluno contra professor.
Agressão física outros-aluno.	Agressão física praticada por outros, como a GCM ou pessoa desconhecida, contra alunos.
Agressão física professor/funcionário-aluno	Agressão física praticada por professor ou funcionário contra aluno.
Aluno é impedido de entrar na escola	Aluno comparece à escola, mas é impedido de assistir aula por diversas razões, como ter chegado atrasado, não estar acompanhado dos responsáveis, conforme orientação, ou não estar uniformizado.
Aluno é impedido de participar de atividades	Por motivo de indisciplina, o aluno é impedido de participar de alguma atividade oferecida pela escola como forma de punição, como aulas de Educação Física, de Informática ou passeios externos.
Aluno não sabe ler	Aluno está cursando o ensino fundamental e ainda não desenvolveu as habilidades de leitura e escrita.
Aprovação indevida	O aluno é aprovado sem apresentar as condições necessárias para acompanhar a série/ano seguinte, como, por exemplo, saber ler e escrever.
Assédio moral/perseguição	Funcionários são perseguidos ou sofrem assédio moral, isto é, são expostos, humilhados e constrangidos reiteradamente por parte da direção.
Ausência de comemorações referente ao Dia das Mães, Páscoa, e outros	O aluno é privado de participar de atividades ou festas referentes a datas comemorativas, como o Dia das Mães, a Páscoa, e outros, considerados pela família como importantes para o desenvolvimento da criança, pois a instituição não organiza tais eventos.
Castigo	Criança é deixada de castigo como, por exemplo, sem intervalo ou sentada em um canto por motivos disciplinares.
Cobrança de passeio	O aluno só pode participar do passeio mediante pagamento.

Cobrança por danos patrimoniais	Imposição por parte da escola de pagamento pelos pais referente a danos patrimoniais causados pelo aluno.
Conflito	Conflito entre os membros da comunidade escolar (professores, funcionários, direção, coordenação, alunos e pais).
Conflito decorrente de problemas disciplinares	Conflito entre pais e a instituição escolar decorrente de problemas disciplinares. Pais não aceitam as críticas da escola com relação ao comportamento de seus filhos; alegam exagero, queixam-se da postura da instituição frente ao problema, do tratamento dispensado ao aluno, e da incompreensão ou da perseguição por parte dos profissionais da educação.
Conselho de Escola	Decisões e eleições não democráticas no Conselho de Escola.
Consumo de cigarro no interior da UE	Funcionários são observados fumando dentro das dependências da escola.
Convocação de responsáveis	Por motivos disciplinares ou devido a problemas de saúde a escola convoca com frequência os responsáveis do aluno.
Criança foge da escola	A criança foi encontrada por terceiros fora da escola durante horário de aula, sem que nenhum profissional da educação percebesse a sua saída.
Cuidado com os pertences da criança	Os objetos pessoais da criança (roupas, chupetas, brinquedos, sapatos e outros) desaparecem ou sofrem danos na escola e a unidade não se responsabiliza.
Denúncia no Conselho Tutelar	A escola denunciou ou ameaça denunciar pais de alunos no Conselho Tutelar por motivos diversos, como não levar a criança ao médico, excesso de faltas, maus tratos ou negligência.
Dificuldade de aprendizagem	O aluno apresenta dificuldades para realizar as atividades propostas, não acompanha o ritmo de aprendizagem da classe ou não está se desenvolvendo conforme o esperado pelos pais.
Discriminação racial/pessoa com deficiência/outros	Aluno, pais ou profissionais da educação são discriminados por serem negros, bolivianos, por terem algum tipo de deficiência, e outros.
Documentos	O aluno ou o responsável não consegue receber o histórico escolar, relatórios pedagógicos, bilhete único ou outros.
Entorno físico da escola	Presença de entulho, sujeira, bichos ou falta de sinalização no entorno da escola, consideradas prejudiciais aos alunos e à comunidade.
Estagiária	Falta de estagiária ou atendimento insatisfatório.
Estrutura do prédio	Goteiras, rachaduras, elevador quebrado, falta de ventilação, piso escorregadio, excesso de escadas, banheiros sem condições de uso, espaços inadequados

	para a refeição ou para brincar, grama sem cortar etc.
Falta de atendimento/ausência do diretor ou coordenador	O diretor e o coordenador se ausentam com frequência ou quando presentes, não atendem os pais.
Falta de funcionários	Número insuficiente de funcionários em relação as necessidades apresentadas pelos alunos e pela escola.
Falta de professores	Absenteísmo docente ou ausência de professores para determinadas turmas ou disciplinas.
Falta de segurança na escola e entorno	A escola e o seu entorno são considerados inseguros, há episódios de furtos, invasões e vandalismo na unidade.
Faltas indevidas	Apontamento indevido de faltas ou a recusa por parte da escola em justificar as faltas mediante apresentação de atestado médico ou justificativa da família.
Férias de janeiro	A CEI/creche não terá atendimento em janeiro ou a família não foi informada quanto à necessidade de se inscrever para ser atendida durante o mês de férias em unidades polo.
Furto de merenda por funcionários	Funcionários são acusados de saírem da escola carregando alimentos destinados a merenda das crianças.
Furto de objetos	Ocorrência de furtos de material escolar, celulares e objetos diversos no interior da escola.
Higiene da criança	Ao término do período de atendimento na CEI/creche, a criança é entregue aos pais com a fralda sem trocar, sem banho ou com a roupa suja.
Higiene do espaço escolar/mobiliário/utensílios	Banheiros, salas de aula, pátio, mobiliários e utensílios de uso coletivo (copos, talheres, pratos) sujos.
Horário de funcionamento da unidade	Horário de início e término das aulas, organização das turmas por período, horário de atendimento da secretaria.
Horário reduzido/suspensão de aula	Dias letivos em que os alunos entram mais tarde ou são dispensados antes do término do período, devido a horário de adaptação (no início do ano), reposição de aula com horário reduzido, falta de água ou energia, reuniões, entrega do material, do uniforme ou do leite etc.
Indisciplina	Situações constantes de desrespeito por parte dos alunos às regras institucionais.
Inspetores/faxineiros lecionam no lugar de professores	Na ausência de professores, funcionários da escola, inspetores ou faxineiros são colocados para lecionar no lugar dos docentes.
Leite	Não recebeu o leite ou ocorreu algum problema na sua entrega, como a quantidade, quem recebeu, endereço errado e outros.
Lesões corporais	A criança está frequentemente machucada, apresentando manchas roxas ou arranhões.
Material escolar	A criança não recebeu o material, a escola recolheu o

	material do aluno ou está exigindo que a família providencie a compra.
Mau atendimento	Manifestações de indiferença, pouca cordialidade, falta de urbanidade, tratamento irônico, falta de acolhimento, falta de atenção para com as necessidades dos pais etc. por parte dos profissionais da educação.
Medicação	A escola se recusa a medicar a criança ou a medicação foi ministrada de forma inadequada pela escola.
Merenda	A qualidade da merenda não é boa, a quantidade oferecida não é suficiente, não é permitido repetir a refeição etc.
Método/Material/Conteúdo	Professor não explica o conteúdo, não tem paciência com o aluno, não esclarece dúvidas, não orienta como realizar as atividades, não passa conteúdo, realiza provas surpresa, não utiliza o material didático, não oferece atividades ou não adequa as atividades às necessidades do aluno, trabalha temas considerados impróprios pelos pais, como sexualidade, passar vídeos sem objetivos pedagógicos etc.
Mobiliário/utensílios danificados	Objetos de uso coletivo bancos, cadeiras, carteiras, pratos, copos, talheres e outros danificados.
Mordida	Marcas de mordidas recorrentes observadas em crianças da CEI/creche.
Mudança período/sala	O período de aula ou a turma em que a criança está matriculada não agrada os pais e a escola, por diversos motivos, não resolve o problema.
Omissão de socorro	A escola não prestou socorro, levou ao hospital ou posto de saúde, diante de situações de queda, acidente, febre, ou outro tipo de queixa apresentada pelo aluno.
Omissão frente a agressões/conflitos/indisciplina/tratamento ofensivo	Ausência de providências cabíveis por parte da escola e dos profissionais da educação frente a situações de violência física, conflitos, indisciplina e tratamento ofensivo.
Organização na entrada/saída/intervalo	Atendimento inadequado nos horários de entrada, saída ou intervalo, como tumultos na fila da merenda, desorganização na entrega de alunos para os pais, não abrir o portão para as crianças em dias de chuva, inflexibilidade quanto a entrar ou sair alguns minutos antes, dificultar a entrada de perueiros, não liberar a retirada da criança para outra pessoa, além dos pais, distribuição de fichas para a merenda etc.
Orientações/informações equivocadas	Falta de orientação ou apresentação de informações equivocadas por parte da escola.
Outras reclamações referentes a questões pedagógicas	Questões específicas que não se repetem, como a solicitação de escola especializada para alunos com deficiência, questionamentos sobre reclassificação, solicitação de atividades para realizar em casa mediante

	afastamento médico etc.
Outras reclamações referentes à administração escolar	Reclamações muito específicas, envolvendo questões particulares, que aparecem uma única vez, como vigias reclamam que não tem acesso à chave da escola, associação de bairro reclama que as luzes da quadra ficam acesas o dia todo, mãe reclamam que segurança do CEU está envolvido com tráfico, inspetora chama GCM para alunos, inspetora solicita que aluno retire o piercing etc.
Pós-aula	Organização de atividades (oficinas de teatro etc.) ou aulas, como de Educação Física e de Informática, fora do período de aula. Situação frequente em escolas que à época atendiam em quatro turnos.
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de estagiária	O aluno não se desenvolve ou tem o seu processo de aprendizagem prejudicado devido à ausência do acompanhamento de estagiária.
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores/suspensão de aulas	O aluno é prejudicado em sua aprendizagem devido ao absenteísmo docente, a ausência de professores para determinadas turmas ou disciplinas, ou por consequência da suspensão de aulas por motivos diversos, como festas e passeios.
Prejuízo pedagógico decorrente de indisciplina	O aluno é prejudicado no seu processo de aprendizagem devido à presença constante de situações de indisciplina na sala de aula.
Queda/acidente	A criança cai ou se acidenta com frequência na escola.
Questões trabalhistas	Problemas trabalhistas envolvendo, exclusivamente, os profissionais da educação (férias, faltas, orientações equivocadas, atribuições de aula, atestados, perícias médicas e outros).
Organização do recreio nas férias	Reclamações referentes à organização de atividades realizadas pela escola durante as férias escolares.
Recusa ou demora no atendimento	Os profissionais da educação se recusam ou demoram a atender os pais.
Reforço escolar	O aluno não consegue superar as suas dificuldades de aprendizagem devido à ausência de oferta de reforço escolar pela escola.
Reforma/pintura da escola	Incômodo causado pela reforma ou pintura (poeira e cheiro forte) realizada na escola durante o período de aula.
Reprovação indevida	Reprovação por faltas considerada indevida pelos pais ou pelo próprio aluno. Interessados alegam que não faltaram, que as faltas não foram compensadas ou que não foram orientados pela escola.
Ressarcimento dos pais	Pais exigem serem ressarcidos financeiramente pela escola devido ao desaparecimento ou dano de objeto material, ou por algum problema de saúde provocado por

	situação ocorrida na escola, como a perda de um dente resultante de queda.
Rotatividade de professores/profissionais não habilitados	Mudança frequente de docentes ou a existência de pessoas atuando como professoras, porém, sem formação profissional para tal em creches conveniadas.
Série/ano/estágio incompatível com idade do aluno	Criança é matriculada indevidamente em uma série/ano ou estágio, desconsiderando a sua idade.
Solicitação de dinheiro ou de compra de rifa	Arrecadação de dinheiro para fins diversos ou solicitação de compra de rifas por parte da escola.
Suspensão de alunos	Discordância da parte dos pais quanto à suspensão de aluno por motivos disciplinares.
Transferência	Não consegue a transferência para outra unidade devido à questões burocráticas.
Transferência compulsória	O aluno é transferido compulsoriamente (sem o consentimento dos pais) para outra unidade devido à problemas disciplinares.
Transporte	Não consegue ser atendido pelo Transporte Escolar Gratuito ou queixa-se do atendimento.
Tratamento ofensivo aluno-aluno	Aluno trata outro aluno de maneira ofensiva.
Tratamento ofensivo aluno-professor/funcionário	Aluno trata professor ou funcionário de maneira ofensiva.
Tratamento ofensivo diretor-professor/funcionário	Diretor trata professor ou funcionário de maneira ofensiva.
Tratamento ofensivo outros	Tratamento ofensivo praticado ou recebido por outros, como estagiária, condutores de TEG, pessoas não identificadas etc.
Tratamento ofensivo profissionais da educação-aluno	Profissional da educação trata aluno de maneira ofensiva.
Tratamento ofensivo professor/funcionário-professor/funcionário	Professor ou funcionário tratam outro servidor de maneira ofensiva.
Tratamento ofensivo profissionais da educação-pais	Profissionais da educação (professor, funcionários e diretor) tratam pais de maneira ofensiva.
Uniforme	A escola não entregou o uniforme, ou a numeração do uniforme veio errada.
Utilização da quadra	A escola empresta a quadra ou não impede que o espaço seja invadido por pessoas estranhas à comunidade escolar aos finais de semana.
Vaga	A escola cancelou, dificultou ou impediu o acesso à vaga agindo da seguinte forma: não realizou o cadastro, não comunicou que a vaga havia saído, não justificou as faltas de alunos matriculados, excluindo-os indevidamente do sistema, não respeitou a ordem dos cadastros etc.

Venda no interior da unidade	Venda de livros e produtos diversos na escola, praticada por funcionários, empresas ou outros.
Verbas da escola	Indícios de desvios de verbas por parte da direção da escola, irregularidades na utilização dos recursos financeiros como gastos indevidos, ou ausência de prestação de contas.
Vocabulário inadequado por parte dos profissionais da educação	Os profissionais da educação apresentam vocabulário inadequado no trato com os alunos, se utilizando de gírias ou palavrões.

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO II

Quadro 4: Subclassificações dos temas presentes nas fichas de ocorrência classificados como Administração escolar

Subclassificações	Temas Administração escolar
Acesso à vaga	▪ Transferência ▪ Transferência compulsória ▪ Vaga
Condições para a permanência	▪ Estagiária ▪ Leite ▪ Material escolar ▪ Merenda ▪ Transporte ▪ Uniforme
Garantia de aula	▪ Aluno é impedido de entrar na escola ▪ Aluno é impedido de participar de atividades ▪ Falta de professores ▪ Férias de janeiro ▪ Horário reduzido/suspensão de aula ▪ Pós-aula ▪ Suspensão de aluno
Espaço físico da escola	▪ Estrutura do prédio ▪ Higiene do espaço escolar/mobiliário/utensílios ▪ Mobiliário ou utensílios danificados ▪ Reforma ou pintura da escola ▪ Entorno físico da escola ▪ Consumo de cigarro no interior da UE
Cuidados com o aluno	▪ Queda/acidente ▪ Lesões corporais ▪ Medicação ▪ Furto de objetos ▪ Higiene da criança ▪ Adoecimento de aluno na escola ▪ Cuidado com os pertences da criança ▪ Mordida ▪ Criança foge da escola ▪ Castigo ▪ Falta de segurança na escola e entorno
Organização da unidade	▪ Organização da entrada/saída/intervalo ▪ Utilização da quadra ▪ Indisciplina ▪ Falta de funcionários
Atendimento	▪ Família é acusada de maus tratos/negligência ▪ Cobrança de passeio ▪ Cobrança por danos patrimoniais ▪ Conselho de Escola ▪ Convocação de responsáveis ▪ Denúncia no Conselho Tutelar ▪ Documentos ▪ Falta de atendimento ou ausência do diretor ou coordenador ▪ Faltas indevidas ▪ Furto de merenda por funcionários

	▪ Horário de funcionamento da unidade ▪ Mau atendimento ▪ Mudança período/sala ▪ Omissão de socorro ▪ Omissão frente a agressões/conflitos/indisciplina/tratamento ofensivo ▪ Orientações/informações equivocadas ▪ Questões trabalhistas ▪ Organização recreio nas férias ▪ Recusa ou demora no atendimento ▪ Reprovação indevida ▪ Ressarcimento dos pais ▪ Rotatividade de professores ou profissionais não habilitados em creches conveniadas ▪ Série/ano/estágio incompatível com a idade do aluno ▪ Solicitação de dinheiro ou compra de rifa ▪ Venda no interior da unidade ▪ Verbas da escola ▪ Vocabulário inadequado por parte dos profissionais da educação
Outros	▪ Reclamações específicas que não se repetem

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 5: Subclassificações dos temas presentes nas fichas de ocorrência classificados como Relações pessoais

Subclassificações	Temas Relações pessoais
Agressão Física	▪ Agressão física aluno-aluno ▪ Agressão física professor/funcionário-aluno ▪ Agressão física outros-aluno ▪ Agressão física aluno-professor
Conflito	▪ Conflito ▪ Conflito decorrente de problemas disciplinares
Tratamento ofensivo	▪ Tratamento ofensivo profissionais da educação-aluno ▪ Tratamento ofensivo profissionais da educação-pais ▪ Tratamento ofensivo aluno-aluno ▪ Tratamento ofensivo diretor-professor/funcionário ▪ Tratamento ofensivo aluno-professor/funcionário ▪ Tratamento ofensivo outros ▪ Tratamento ofensivo professor/funcionário-professor/funcionário
Discriminação racial/pessoa com deficiência/outros	▪ Discriminação racial/pessoa com deficiência/outros
Abuso sexual	▪ Abuso sexual
Assédio moral ou perseguição	▪ Assédio moral/perseguição

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 6: Subclassificações dos temas presentes nas fichas de ocorrência classificados como Questões pedagógicas

Subclassificações	Temas Questões pedagógicas
Aluno não sabe ler ou tem dificuldades	▪ Aluno não sabe ler ▪ Dificuldade de aprendizagem
Método/Material/Conteúdo	▪ Método/Material/Conteúdo
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores/suspensão de aula/	▪ Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores/suspensão de aulas
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de estagiária/reforço escolar/indisciplina	▪ Falta de estagiária ▪ Reforço escolar ▪ Indisciplina
Aprovação indevida	▪ Aprovação indevida
Inspetores ou faxineiros lecionam na ausência dos docentes	▪ Inspetores ou faxineiros lecionam na ausência dos docentes
Ausência de comemorações referente ao Dia das Mães, Páscoa, e outros	▪ Ausência de comemorações/festas
Outras reclamações referentes a questões pedagógicas	▪ Outras reclamações referentes a questões pedagógicas

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO III

Tabela 28: Frequência dos temas presentes nas fichas de ocorrência (2005 a 2016)

Temas	F	%
Vaga	164	5,9
Omissão frente à agressões/conflitos/indisciplina/tratamento ofensivo	117	4,2
Agressão física aluno-aluno	114	4,1
Outras reclamações	111	4,0
Horário reduzido/suspensão de aula	104	3,7
Conflito	104	3,7
Falta de professores	91	3,3
Tratamento ofensivo profissionais da educação-aluno	90	3,2
Tratamento ofensivo profissionais da educação-pais	89	3,2
Organização entrada/saída/intervalo	85	3,0
Leite	75	2,7
Questões trabalhistas	74	2,7
Mudança período/sala	73	2,6
Orientações/informações equivocadas	72	2,6
Conflito decorrente de problemas disciplinares	71	2,5
Agressão física professor/funcionário-aluno	55	2,0
Documentos	54	1,9
Merenda	52	1,9
Suspensão de alunos	51	1,8
Falta de atendimento/ausência do diretor ou coordenador	50	1,8
Método/Material/Conteúdo	49	1,8
Transferência	47	1,7
Aluno é impedido de entrar na escola	47	1,7
Transporte	43	1,5
Tratamento ofensivo aluno-aluno	43	1,5
Estrutura do prédio	41	1,5
Mau atendimento	40	1,4
Faltas	35	1,3
Queda/acidente	33	1,2
Falta de segurança na escola e entorno	33	1,2
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de professores/suspensão de aulas	26	0,9
Higiene do espaço escolar/mobiliário/utensílios	25	0,9
Falta de funcionários	25	0,9
Tratamento ofensivo diretor-professor/funcionário	25	0,9
Omissão de socorro	22	0,8
Indisciplina	22	0,8
Lesões corporais	20	0,7
Transferência compulsória	19	0,7
Discriminação racial/pessoa com deficiência/outros	19	0,7
Medicação	18	0,6
Furto de objetos	17	0,6
Material escolar	17	0,6
Recusa/demora atendimento	17	0,6
Higiene da criança	16	0,6
Adoecimento de aluno na UE	16	0,6
Aluno não sabe ler	16	0,6
Uniforme	15	0,5
Assédio moral/perseguição	15	0,5
Cuidado com os pertences da criança	14	0,5
Estagiária	14	0,5
Reprovação indevida	14	0,5
Mobiliário/utensílios danificados	13	0,5
Castigo	13	0,5
Férias de janeiro	12	0,4
Dificuldade de aprendizagem	12	0,4
Série/ano/estágio incompatível com idade do aluno	11	0,4

Horário de funcionamento da unidade	11	0,4
Conselho de Escola	11	0,4
Mordida	10	0,4
Verbas da escola	10	0,4
Entorno da escola	10	0,4
Pós-aula	9	0,3
Furto de merenda por funcionários	9	0,3
Aluno não participa de atividades	9	0,3
Rotatividade de professores	9	0,3
Reforma/pintura da escola	8	0,3
Criança foge da escola	7	0,3
Denúncia no Conselho Tutelar	7	0,3
Agressão física outros-aluno	7	0,3
Tratamento ofensivo aluno-professor/funcionário	7	0,3
Aprovação indevida	7	0,3
Venda no interior da unidade	6	0,2
Profissionais não habilitados	6	0,2
Convocação de responsáveis	6	0,2
Ressarcimento dos pais	6	0,2
Tratamento ofensivo outros	6	0,2
Acusação de maus tratos/negligência	5	0,2
Cobrança por danos patrimoniais	5	0,2
Abuso sexual	5	0,2
Outras reclamações referentes a questões pedagógicas	5	0,2
Solicitação de dinheiro ou compra de rifa	4	0,1
Utilização da quadra	4	0,1
Recreio nas férias	4	0,1
Vocabulário	4	0,1
Consumo de cigarro	4	0,1
Tratamento ofensivo professor/funcionário-professor/funcionário	4	0,1
Inspetores/faxineiros lecionam no lugar de professores	4	0,1
Prejuízo pedagógico decorrente de indisciplina	4	0,1
Ausência de comemorações referente ao Dia das Mães, Páscoa e outros	4	0,1
Prejuízo pedagógico decorrente da falta de estagiária	3	0,1
Reforço escolar	3	0,1
Cobrança de passeio	2	0,1
Agressão física aluno-professor	2	0,1
Total	2787	100,0

Fonte: Elaborado pela autora.

ANEXO IV

Ficha de ocorrência 1: Administração escolar

 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO DE [REDACTED]

PLANTÃO DE SUPERVISÃO
FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA: EMEF [REDACTED]
SUPERVISOR: [REDACTED]
PESSOA INTERESSADA: Sr. [REDACTED] EJA [REDACTED]

OCORRÊNCIA

O aluno reclama dos itens abaixo, in-
forma que já conversaram com a dire-
ção, fizeram um abaixo assinado e não
houve mudanças.

- 1- Falta de higiene nos banheiros (mas-
culinos e femininos) - torneiras quebradas;
- 2- Utensílios da cozinha: horníveis, velhos,
estragados;
- 3- Salas de aula - sujas
- 4- Falta de funcionários para limpeza (ver-
ificar o módulo)
- 5- Não usam a quadra - nos finais de
semana fica abandonada.

ENCAMINHAMENTO

DATA: 08/03/06
ATENDIDO POR: [REDACTED]

Ficha de ocorrência 2: Administração escolar

 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA: CC. [REDACTED]
SUPERVISOR: [REDACTED]
PESSOA INTERESSADA: não quis se identificar

OCORRÊNCIA

(BJ) - falta de lençóis e colchonetes; dormem 2 no mesmo colchonete; leite é substituído por banana; não tem repetição; não tem cadeiras para todos; piso do refeitório é escorregadio e várias pessoas caem.

(MA) - opteira no refeitório (pinga nas cca's)
- não tem lavatório p/ as mãos; o banheiro é muito sujo; lençol embolorado; 29 colchões p/ atender 31 evas, matriculadas colchonetes cobram ~~leite~~ c/ trabalho de banho e 1 lençol de cada para cobrir 3 colchões. as professoras levam os brinquedos de casa. O colchão está muito sujo; não existe mais a sala de vídeo, mas foi transformado em sala de aula. algumas cca's (foelhas) não sentam nas cadeiras do refeitório pq. sabem que vão cair. as cadeiras abrem as pernas. a refeição para os funcionários é precária; elas só recebem fruta 2 vezes por semana. a professora caiu da escada la dentro, pois não tem antiderrapante.

ENCAMINHAMENTOS
Diretora grita c/ funcionários e assusta as cca's que estão dormindo.
- abuso de autoridade e humilhação
- nas paradas pedagógicas mensais foi forçado que sua faxina, realizada pelas professoras.

DATA: 12/03/15
ATENDIDO POR: [REDACTED]

Ficha de ocorrência 3: Relações pessoais



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA:	CIEJA - [REDACTED]
SUPERVISOR:	[REDACTED]
PESSOA INTERESSADA:	[REDACTED]

OCORRÊNCIA

(Alunos)

A INTERESSADA É O SEU MARIDO JÁO AW. NA DA UNIDADE E NA SEXTA FEIRA (05/03) PRECISAVAM SAIR MAIS Cedo POIS SUA FILHA ESTAVA ALDOENTADA. UMA PESSOA SE APRESENTOU COMO DIRETORA E NÃO FOI DEIXOU SEU MOMENTO EM QUE COMEÇOU A CONTAR. SENTIU-SE MALTRATADA POR ESTA PESSOA QUE SE APRESENTOU COMO DIRETORA. SEGUNDO A SENHORA SEU MARIDO NÃO VAI PODER GUARDAR SUA MOTO NO ESTACIONAMENTO E ELA FOI MUITO RUÍDA, CHEGANDO A DIZER QUE ELES NÃO SAEM DE NADA, INCLUSIVE A SALA CONTO. PENE MUDAR LUGAR.

ENCAMINHAMENTO

ENCAMINHAR PARA O SUPERVISOR DA UNIDADE.

DATA: 08/03/10

ATENDIDO POR: [REDACTED]

Ficha de ocorrência 4: Relações pessoais



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA:	EMEF
SUPERVISOR:	
PESSOA INTERESSADA:	

OCORRÊNCIA

F

Conta que no dia 02/9/09, na saída do 2º turno por volta das 15:00, seu filho [redacted] da 6ª A teria sido agredido por outro aluno de nome [redacted] sua tia [redacted] que estava no portão da Unidade para levar o aluno para casa, presenciando a ocorrência, procurou a direção para as providências cabíveis. A direção estava na Unidade mas não ajudou o aluno pessoalmente, sendo o mesmo atendido pelo coordenador pedagógico [redacted]. A tia entrou em contato com a mãe que chamou a polícia. A coordenadora pedagógica acompanhou a mãe e o aluno até a delegacia onde foi lavrado o Boletim de Ocorrência. A mãe relatou que no dia 3/9, pela manhã foi à escola, conversou com a direção, [redacted] que a recebeu aos gritos, de forma agressiva, negando que houve omissão de socorro, afirmando que as providências a serem tomadas, digo, que não haveria outras providências a serem tomadas.

ENCAMINHAMENTO

Fiquei de contatar a Unidade, no intuito de buscar o diálogo entre as partes e dar o devido acompanhamento ao aluno.

DATA: 03/9/09

ATENDIDO POR: [redacted]

Ficha de ocorrência 5: Questões pedagógicas



PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA:	EMEF
SUPERVISOR:	
PESSOA INTERESSADA:	

OCORRÊNCIA

Nesta data, esteve presente a Sra. mãe do aluno da 8ª série da EMEF. Segundo relato da mãe o aluno que frequenta a SAAI da EMEF foi promovido para o Ensino Médio sem estar alfabetizado e que o necessita de acompanhamento de SAAI e que não vai conseguir acompanhar o Ensino Médio. A mãe relata ainda que o aluno passa por acompanhamento psicológico e frequenta um programa que envolve terapia ocupacional e que frequenta a que seu filho Médio consta "Transtorno Relativo de Conduta". A mãe solicita que o aluno permaneça no Ensino Fundamental para ter direito ao atendimento de SAAI.

ENCAMINHAMENTO

Tel para contato

Solicitar maiores informações da prof.ª do SAAI e do CEFAL.

DATA: 19/01/2010

ATENDIDO POR:

Ficha de ocorrência 6: Questões pedagógicas

(1.6.)


 PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

tel [redacted]

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA:	Emel [redacted]
SUPERVISOR:	[redacted]
PESSOA INTERESSADA:	[redacted]

OCORRÊNCIA

Sr. [redacted] e Sra. [redacted]
 pais da criança [redacted], nascida em 20/3/2006,
 matriculada na turma 1ªA, manhã, queixam-
 se do atendimento aos pais por parte da
 escola. Relatam que:

- 1) não conseguem ter acesso à direção e coordenação pedagógica;
- 2) não foram informados acerca do projeto pedagógico;
- 3) não há horários estabelecidos para atendimento aos pais;
- 4) têm dúvidas na filha de que o trabalho pedagógico não se dá a contento.

Solicitam encaminhamento de matrícula e
 remanejamento para a Emel [redacted], em
 que tem um filho matriculado.

ENCAMINHAMENTO

Para viés a manifestação da mãe.

DATA: 24/07/2009
 ATENDIDO POR: [redacted]

Ficha de ocorrência 7: Administração escolar, Relações pessoais e Questões pedagógicas


 PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO
 SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
 DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

PLANTÃO DE SUPERVISÃO

FICHA DE OCORRÊNCIA

ESCOLA:	
SUPERVISOR:	
PESSOA INTERESSADA:	

OCORRÊNCIA *Tel:* _____

Compareceu no plantão a Sra. _____ que
 reclama do atendimento prestado pela CMEF
 a seu filho _____ nasc. 19/02/2001. Segundo ela
 seu filho é constantemente agredido na escola,
 que não há pessoas tomando conta da criança
 nos intervalos; que os livros que foram
 enviados para a criança estudos não são
 usados. Acusa a direção de negligente porque
 quando ela fez reclamação apenas mandou
 escrever a reclamação e não se fez nada
 "por isso mesmo". Reclama também do atendi-
 mento que segundo ela é muito ruim, que
 as pessoas gritam com os pais no lugar de
 dar os esclarecimentos solicitados.

ENCAMINHAMENTO

DATA: 15/07/10

ATENDIDO POR: _____