

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO

Inês Júlia de Oliveira Lizana

DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR: LIMITES E POSSIBILIDADES  
RUMO À EFETIVAÇÃO DO PARADIGMA  
DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

São Leopoldo

2009

Inês Júlia de Oliveira Lizana

DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR: LIMITES E POSSIBILIDADES  
RUMO À EFETIVAÇÃO DO PARADIGMA  
DA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Área das Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Regina Martini Vial

São Leopoldo

2009

L789d Lizana, Inês Júlia de Oliveira

Direito à educação escolar: limites e possibilidades rumo à efetivação do paradigma da proteção integral de crianças e adolescentes. / por Inês Júlia de Oliveira Lizana. -- 2009.

141 f. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2009.

“Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sandra Regina Martini Vial, Ciências Jurídicas”.

1. Direito – Educação. 2. Cidadania. 3. Autonomia. 4. Direito – Educação escolar. I. Título.

CDU 37.014.1

Catálogo na Publicação:  
Bibliotecária Camila Rodrigues Quaresma - CRB 10/1790

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: “**Direito à educação escolar: Limites e possibilidades rumo à efetivação do paradigma da proteção integral de crianças e adolescentes**”, elaborada pela mestranda **Inês Júlia de Oliveira Lizana**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 04 de agosto de 2009.

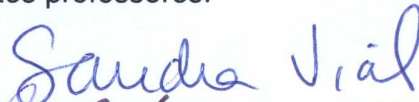


Prof. Dr. Jose Luis Bolzan de Moraes,  
Coordenador Executivo

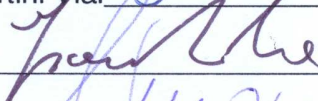
do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

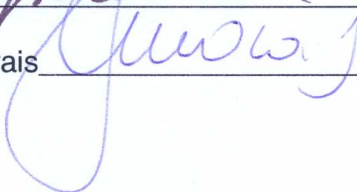
Presidente: Dra.. Sandra Regina Martini Vial



Membro: Dr. Francesco Bilancia



Membro: Dr. José Luis Bolzan de Moraes



*Aos meus avôs,  
crianças que não tiveram infância,  
que não foram à escola e não sabiam de seus direitos,  
mas, que como adultos, fizeram muitas crianças felizes.  
Doces lembranças...*

## AGRADECIMENTOS

*Com o sol de inverno no olhar, revejo os momentos dedicados a este trabalho. Penso nas pessoas que me acompanharam, de algum modo e em algum lugar, nesta caminhada e a todas agradeço.*

*Dedico meu carinho especial a Sandra Regina Vial, que me acolheu e foi, incansavelmente, meu norte;*

*À Andréa, Otília e Jussélia amigas que com sua dedicação e amor às crianças, com sua formação e opção pelos direitos e pela justiça, me incentivaram e contribuíram para clarear a trilha;*

*Ao meu pai Julio, por me ter permitido resgatar os laços de fraternidade e a minha mãe Delany que, em muitos momentos, me faz refletir sobre as consequências do abandono, da negligência e do poder de superação humana;*

*A minha irmã Célia, seu esposo Berté e meu querido sobrinho André pela felicidade da infância respeitada e cuidada!*

*E ao meu amado esposo André, ser humano gentil e fraterno, que constrói a vida como um lugar de amor e respeito, que me estimulou e ajudou a superar as perdas, a aceitar a incerteza e apostar na mudança.*

*A raiva não é, de modo algum, uma reação automática à miséria e ao sofrimento; ninguém reage com raiva a uma doença incurável ou a um terremoto, ou, no que concerne ao assunto, a condições sociais que parecem imutáveis. A raiva aparece apenas quando há razão para supor que as condições poderiam ser mudadas, mas não são.*

*(ARENDETT, Sobre a violência, 2009, p. 8)*

## RESUMO

A criança e o adolescente entendidos como cidadãos, sujeitos de direitos, têm na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, o estatuto jurídico internacional desta nova concepção, que estabelece um novo paradigma, o Paradigma da Proteção Integral das Crianças e Adolescentes. Transformações em todas as esferas da sociedade brasileira ocorreram e ocorrem para assegurar a efetivação das disposições convencionadas, mas tais transformações não permitem, ainda, a efetivação plena dos direitos garantidos. A educação como Direito Fundamental e Social acompanha a concepção estabelecida no novo Paradigma, mas convive com as contradições que se apresentam à efetivação dos Direitos Humanos, de forma geral, e, de forma especial, dos direitos das crianças e dos adolescentes em nosso país. O Direito à Educação está assegurado como Direito Fundamental na Carta Magna brasileira de 1988 e nas legislações infraconstitucionais, sendo reconhecida a sua importância em documentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário. Neste sentido, o avanço apresentado na compreensão do Direito à Educação Escolar, vinculado a sua positivação no ordenamento jurídico pátrio como Direito Fundamental, tem levado, por exemplo, à ampliação do acesso e permanência na escola e à busca de uma escola de qualidade, que garanta, no que lhe couber, a cidadania a todos os brasileiros. No entanto, a realidade mostra uma história de ações e omissões que violam direitos. Este trabalho visa discutir a (in)efetividade do Direito à Educação Escolar de Crianças e Adolescentes, numa visão histórica, transdisciplinar e sociojurídica, dirigida para a análise da realidade brasileira do século XXI. O referencial teórico utilizado parte de uma perspectiva histórica da construção dos direitos da criança e do adolescente, com destaque para a construção do direito à educação no marco normativo internacional e no ordenamento jurídico-educacional pátrio, referenciados na produção de autores nacionais e internacionais que aprofundam as teorias do ordenamento jurídico, dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e do direito à educação. Dialogando, ao longo do texto, com a violência que submete crianças e adolescentes em nosso país, com a construção da cidadania e apontando para a importância dos órgãos de participação social para a construção da efetividade dos direitos, apresenta-se o panorama atual da (in)efetividade do Direito à Educação Escolar no Brasil, destacando sua interface com a política econômica do neoliberalismo e com os deveres do Estado, da sociedade e da família. Ressaltando-se, neste processo, o papel da escola e as contribuições dos Conselhos de Educação. As referências ao Direito Fraterno e à Educação Libertadora se encontram no texto em uma teia de relações, observando a positivação dos direitos, que não prescindem de uma mudança de compreensão e de pré-compreensão sobre os Direitos Humanos para que se concretize o acolhimento do novo Paradigma. Dialogando-se com os desafios, destacando-se os avanços, demarcando-se as contradições, aponta-se para caminhos viáveis para esta transformação, assinalando a necessidade de associar as propostas do Direito Fraterno e da Educação Libertadora em um viés que contemple a educação em Direitos Humanos como motor para a transformação das compreensões sobre os novos Direitos e sobre o Direito à Educação Escolar.

Palavras-Chave: Cidadania. Educação. Fraternidade. Autonomia.



## ABSTRACT

In the International Convention on the Rights of the Child, of November 20, 1989, children and adolescents have, in their capacity as citizens and with all their due rights, the international legal statute of this new conception, that establishes a new paradigm: the Paradigm for the Full Protection of Children and Adolescents. Changes have been taking place in every sphere of Brazilian society to ensure the effectiveness of the provisions agreed upon, but these same provisions do not yet allow us the full and complete execution of these guaranteed rights. Education as a Fundamental and Social Right, guaranteed and protected under the new Paradigm, is beset by the same contradictions encountered in the execution of Human Rights, as a whole, and especially as they affect children and adolescents in our country. *The Right to Education* is guaranteed as a Fundamental Right in the 1988 Brazilian Constitution and through infraconstitutional legislation; and its importance has been recognized in international documents, of which Brazil is a signatory. In this sense, the progress we have witnessed in the understanding of the Right to Formal Education, linked to its enactment into positive law in the Brazilian legal system as a Fundamental Right, has, for example, led to an increase in access to and permanence in school and to attempts to struggle for quality education, which guarantees as applicable, citizenship to all Brazilians. Reality, however, presents us with a history of actions and omissions which violate rights. This paper seeks to discuss the (in) effectiveness of the Right to Education of Children and Adolescents in a historical, transdisciplinary and socio-legal vision, focusing on an analysis of Brazil's reality in the 21st century. The theoretical reference is based on a historical perspective of the construction of children's and adolescents rights, while highlighting education, the construction of the right to education and the international normative framework and in the Brazilian legal educational regulation, determined by both national and international authors who investigate theories in relation to the following areas: the legal system, human rights, fundamental rights and the right to education. By dealing with the violence to which our children and adolescents are subjected in this country, with the construction of citizenship, pointing out the importance of social participation agencies for the building of effective rights, this paper provides the current panorama of the (in) effectiveness of the Right to Formal Education in Brazil, highlighting its interface with neoliberalism and with the duties of the State, society and the family. The role of the school in this process is reinforced as are the Education Council's contributions. References to Fraternal Law and Liberating Education can be found in the text in a web of relations, observing the enactment of rights into positive law, which do not forego a change in the understanding and pre-understanding of Human Rights and the adoption of the new Paradigm. Identifying the challenges, highlighting the advances, mapping out the contradictions, we point towards an education in Human Rights as an engine for the transformation of our understanding of new Rights and the Right to Formal Education.

Keywords: Citizenship. Education. Fraternity. Autonomy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 SÍNTESE HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE....</b>	<b>20</b>
2.1 A CRIANÇA EMBARCADA E A CRIANÇA ÍNDIA .....	22
2.2 A CRIANÇA ESCRAVA.....	27
2.3 A CRIANÇA EXPOSTA: O ABANDONO E A INCÔMODA PRESENÇA NAS RUAS .....	30
2.4 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO MENORES CRIMINOSOS .....	33
2.5 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE E A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR	36
2.6 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE: CIDADANIA E PROTEÇÃO INTEGRAL.....	43
<b>2.6.1 A Construção da Cidadania de Crianças e Adolescentes .....</b>	<b>43</b>
<b>2.6.2 Cidadania e Proteção Integral.....</b>	<b>47</b>
<b>3 MARCOS LEGAIS BRASILEIROS DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR .....</b>	<b>57</b>
3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	57
3.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990 – E O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR .....	62
3.3 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 .....	66
<b>4 A (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR COMO ATO DE VIOLENCIA E AS CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO FRATERNAL E DA EDUCAÇÃO LIBERTADORA À EFETIVIDADE DO DIREITO.....</b>	<b>73</b>
4.1 DE QUE VIOLÊNCIA(S) ESTAMOS TRATANDO .....	75
<b>4.1.1 As Condições Materiais da Existência e a Violação do Direito da Criança e do Adolescente à Educação Escolar .....</b>	<b>83</b>
4.2 O DIREITO FRATERNAL E A EDUCAÇÃO LIBERTADORA: HARMONIA ENTRE AS PROPOSIÇÕES DA METATEORIA E DO MÉTODO PARA A SUPERAÇÃO DA VIOLÊNCIA .....	93
<b>5 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE SUA IMPORTÂNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR .....</b>	<b>103</b>
5.1 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS DE CONSELHOS.....	104

<b>5.1.1 As Experiências Internacionais .....</b>	<b>105</b>
<b>5.1.2 As Experiências Brasileiras .....</b>	<b>106</b>
<b>5.2 O CONSELHO DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E A DEFESA DO DIREITO À</b>	
<b>EDUCAÇÃO ESCOLAR.....</b>	<b>111</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>127</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção de que os seres humanos possuem os mesmos direitos e que têm de ser igualmente respeitados resulta de um longo processo histórico que tem expressão nas sociedades democráticas atuais, que passaram a identificar os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade em direitos, contemplando nestes a infância. A criança e o adolescente, entendidos como cidadãos, sujeitos de direitos e de proteção especial têm seu reconhecimento posto em documentos internacionais, mais expressivamente no século XX, destacando-se, neste sentido, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989, que é o estatuto jurídico internacional desta nova concepção, que se consubstancia na Doutrina da Proteção Integral das crianças e adolescentes. A nova doutrina priorizou de forma absoluta os direitos da criança e do adolescente, garantindo-lhes um conjunto de direitos e de proteção e destinando a estes institutos específicos e exclusivos.

O Brasil adotou tal concepção, antecipando-se à Convenção, em 1988, estabelecendo no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil o dever da família, da sociedade e do Estado, que devem assegurar a toda a criança e adolescente a proteção e cuidado em todos os aspectos de seu desenvolvimento, garantido assim a Proteção Integral.

A Doutrina da Proteção Integral funda todo um conjunto de princípios e normas que tem por meta a efetividade dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, reconhecendo sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a co-responsabilidade do Estado, da família e da sociedade para com a prioridade absoluta, estabelecendo um novo Paradigma. No entanto, no que trata do Paradigma, o seu reconhecimento, enquanto concepção e Direito Fundamental, o acolhimento da co-responsabilidade de atores para sua efetividade não bastam para concretizá-lo.

Diante do contexto jurídico e político estabelecido a partir da incorporação da Doutrina da Proteção Integral, as violações de direitos da população infanto-juvenil passam a centralizar a atenção da sociedade. Identificando-se esta preocupação nas normatizações estabelecidas pelos países que ratificaram a Convenção de 1989.

O Brasil firmou um marco legal avançado que acompanha as convenções e tratados internacionais, adotando o Paradigma da Proteção Integral - em contraposição ao paradigma da situação irregular - concepção que entende a população infanto-juvenil enquanto sujeitos de direitos, com vontade, desejos e necessidades próprias, mas ainda dependentes do mundo adulto, aliada a ações intencionais para a proteção e cuidado da infância e da adolescência, contributos para a efetividade de seus direitos. Observa-se, no entanto, que desde a criança

escrava, até a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos, se encontram atuais as violações aos Direitos Humanos e Fundamentais que atravessam, e são atravessados, pela sociedade do dinheiro e do poder. Violações que pouco ou nada têm a ver com a fraternidade.

Nesta perspectiva, a relevância da presente pesquisa – Direito à Educação Escolar: limites e possibilidades rumo à efetividade do Paradigma da Proteção Integral de crianças e adolescentes - encontra-se em destacar a importância e necessidade do cuidar e priorizar a infância e a adolescência, enquanto fase do desenvolvimento humano, que necessita de atenção especial e prioritária, condições indispensáveis para que a vida do ser humano possa se realizar, na liberdade, na igualdade e na fraternidade.

A importância tanto teórica quanto concreta (prática) do tema se encontra na interface entre os estudos transdisciplinar e sociojurídico, que podem contribuir para que se identifiquem os problemas enfrentados para a efetividade do novo Paradigma na educação escolar e para apontar alguns elementos a serem enfrentados para que as políticas públicas sejam capazes de, preventivamente, interferir no rumo dos acontecimentos. O tema relaciona-se com a linha de pesquisa por ter como centralidade os novos Direitos, e a efetividade dos direitos. Apresentando uma trajetória de transformações sociais, que acompanham o nascimento dos novos direitos - nas quais não se pode seccionar o econômico do cultural, do social e do político - a pesquisa aponta para a transformação do papel do Estado, da sociedade, da família e das instituições centradas nos Direitos Humanos, dialogando com a transdisciplinaridade. Este trabalho procura apontar para a necessidade de refletir sobre os caminhos que estamos percorrendo quanto à concretização dos Direitos da população infanto-juvenil, identificando situações que mostram a complexidade do mundo atual, que ultrapassa as fronteiras do Estado-nação, que nos apresentam uma sociedade inserida nas determinações políticas e econômicas globais e que convive com a virtualidade e instantaneidade das comunicações que não se limitam às fronteiras determinadas na cartografia clássica. Estes fenômenos se desdobram nas diferentes estruturas e instituições sociais, no Direito, no Estado, na família e na educação.

Neste panorama as constantes e velozes transformações planetárias afetam e se refletem no Direito e nas possibilidades de efetividade dos Direitos Fundamentais e Sociais. O Estado se defronta cada vez mais com o reconhecimento, garantia e efetividade dos Direitos e de novos direitos que contemplem e atendam a diversidade do humano que exigem do Estado e da sociedade novas posturas. Posturas que contemplem a positivação dos direitos como marco para o planejamento de políticas públicas capazes de atender as antigas e as novas demandas e que privilegiem os interesses sociais. Mesmo considerando que os Direitos Fundamentais não apresentam uma prevalência ou hierarquia possível de ser atendida sem conflito ou tensão,

firmamos que estes direitos decorrem tanto da aplicação da Constituição quanto das normatizações ordinárias que os regulamentam, cabendo ao Estado e à sociedade harmonizar estes interesses. Esta harmonia não prescinde do entendimento das desigualdades sociais postas no contexto da economia neoliberal, capitalista, da qual o Direito à Educação Escolar não está apartado e interdependente das pré-compreensões sobre os direitos, sobre a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos e protagonistas de sua história. Harmonia que aponta para um Direito Fraternal e para uma Educação Libertadora.

O distanciamento da pesquisadora com o objeto pesquisado foi uma constante, necessidade que se apresentou frente à trajetória da pesquisadora, desde 1987, quando iniciou sua atividade profissional, trabalhando com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, atuando como professora em escola da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre. A continuidade do trabalho com a população infanto-juvenil ocorreu ainda, no período de 1999 a 2008, na Secretaria Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Educação, onde se deu o contato com diversas questões relativas à (in)efetividade do Paradigma da Proteção Integral e do Direito à Educação Escolar e, atualmente, como supervisora educacional em escola de educação básica da mesma Rede.

Desta forma, partindo da premissa que a sociedade brasileira enfrenta desafios à efetivação do Paradigma da Proteção Integral de crianças e adolescentes e de que o Direito à Educação Escolar é direito/parte integrante e indissociável desse Paradigma, busca-se, nesta dissertação, compreender de que forma e em que medida o Direito à Educação Escolar contribui para a efetividade do Paradigma da Proteção Integral, analisando a efetividade deste Direito. A pesquisa apresenta, para a compreensão deste objeto, as seguintes dimensões: o marco legal acerca do direito analisado; as situações de efetividade ou inefetividade do direito e as iniciativas do Estado brasileiro para atender o que está estabelecido no marco legal.

As interrogações que orientam esta dissertação se expressam em um ponto central, que configura o objeto da pesquisa: Quais os principais limites e possibilidades do Direito à Educação Escolar para a efetividade do Paradigma da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes no Brasil?

Neste percurso se apresentam outras questões que ora tangenciam ora intercomunicam-se com o Direito à Educação Escolar e que nos remetem a outras buscas:

- I Qual a importância deste Direito para a efetividade do Paradigma da Proteção Integral?

- II Como a educação escolar, como Direito, pode contribuir para a redução das desigualdades sociais e para a cidadania e fortalecimento do Estado Democrático de Direito?
- III Quais os principais obstáculos à efetividade do Direito à Educação Escolar?
- IV Qual a importância e o papel do Conselho de Educação, quanto às políticas públicas, para a efetividade deste Direito?
- V Considerando as atribuições e obrigações do poder público no atendimento da educação escolar pública, quais as políticas que estão sendo implementadas para a efetividade do Direito à Educação Escolar?

E ainda, frente ao papel da escola, como instituição na qual se dá a educação escolar obrigatória, outras perguntas se apresentam aliadas à descoberta de qual a concepção de Direito à Educação Escolar que está presente nestas instituições e de como estas instituições se aproximam nas suas práticas das normas e das concepções do novo Paradigma.

Juntamente ao objeto central da dissertação são apresentados outros objetivos que emergem do diálogo entre os elementos que permeiam a pesquisa e ressaltam a necessidade de analisar o Direito à Educação Escolar no Brasil, como processo histórico que se desenvolve numa sociedade fundada no autoritarismo, na exploração econômica e na exclusão de grandes parcelas da população, inserindo-o também no processo de construção dos Direitos Fundamentais, de seu reconhecimento e garantia à população infanto-juvenil de nosso país. Este objetivo amplo é detalhado em objetivos específicos, dentre estes:

- I Compreender e conhecer as diferentes concepções de criança e adolescente ao longo da história do Brasil, destacando a educação nestes períodos;
- II Estabelecer e reconhecer as diferentes formas de violência a que está submetida a população infanto-juvenil de nosso país;
- III Analisar a relevância da educação escolar, a partir de uma perspectiva de direitos, para a promoção de uma sociedade que supere as diferentes formas de violência a que estão submetidos e a que submetem os homens e para a efetividade do Paradigma da Proteção Integral de crianças e adolescentes e possibilite o exercício dos demais Direitos Humanos e Fundamentais;

- IV Compreender como a escola, na efetividade do Paradigma da Proteção Integral relacionado ao Direito à Educação Escolar, contribui ou não para sua efetividade;
- V Entender como o Conselho de Educação, como órgão de participação plural majoritariamente composto pela sociedade civil, pode atuar para que a educação escolar, enquanto Direito Fundamental e social, seja efetivo.

A abordagem do objeto de pesquisa fundamenta-se numa análise transdisciplinar e sociojurídica. A análise transdisciplinar considera a estrutura descontínua dos níveis de realidade ao mesmo tempo. A análise contempla o que se encontra nas e entre as disciplinas, não é estática em determinada área do conhecimento e objetiva resgatar a unidade e interação destes conhecimentos. Possibilita o conhecimento e reconhecimento da complexidade humana, de suas aproximações e de suas diferenças, entendendo o homem enquanto sujeito planetário e ultrapassando os limites dos Estados.

A transdisciplinariedade confronta dados que se articulam entre si, conforme dispõe a Carta da Tolerância<sup>1</sup> em seu artigo 5º, a visão transdisciplinar, que vai além das ciências exatas, que por sua relação dialógica com as demais ciências e com a arte, literatura e poesia, interagindo com as experiências interiores dos homens, contemplando a complexidade do mundo considerando, simultaneamente, a unidade e a diversidade do planeta. A abordagem sociojurídica, por sua vez é orientada pela relação da ordem jurídica com a ordem social (meio ambiente humano), na qual a sociologia do direito trata de estabelecer conexões enquanto variáveis dependentes ou interdependentes.

Este estudo utiliza o método histórico-dialético (materialista histórico) como uma das abordagens possíveis de interpretação da realidade, e da realidade educacional. A construção lógica do método apresenta-se como possibilidade teórica de interpretação e caracteriza-se pelo movimento do pensamento através do movimento da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, buscando descobrir as leis fundamentais que definem a forma como os homens se organizam e desorganizam em sociedade ao longo da história. Este instrumento de reflexão teórica-prática apresenta-se como método para a análise da realidade educacional pensada, buscando-se então a realidade educacional concreta, compreendida em seus diversos, contraditórios e complementares aspectos.

---

<sup>1</sup> UNESCO. **Declaração de Princípios sobre a Tolerância** aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em sua 28ª Reunião, Paris, 16 de novembro de 1995.



Com este enfoque, a fundamentação teórica da dissertação deu-se a partir de revisão bibliográfica, cujos principais autores são Eligio Resta, Paulo Freire dentre outros citados ao longo do trabalho. Compreendendo-se que, ao se buscar a construção de uma sociedade que se pautar pela liberdade e pela justiça social e neste sentido seja ativa no processo de efetividade dos Direitos, a fraternidade é sim um princípio, um caminho e uma condição necessária para esta construção. A fraternidade de cunho cosmopolita, sem fronteiras, se apresenta indissociável da compreensão do ser humano enquanto complexidade e unidade; da ética planetária; de uma educação libertadora que privilegie a ética e a autonomia.

No que diz respeito à análise da trajetória do Direito à Educação Escolar, como processo, buscou-se trabalhar alguns conceitos, destacados a seguir:

- O “Paradigma da Proteção Integral”, no qual a criança e o adolescente passam a ser sujeito de direitos, tendo garantida a prioridade absoluta e podendo invocar todos os Direitos Humanos e a proteção especial, corolário da Doutrina das Nações Unidas para a Proteção Integral.
- A “Efetividade”, o mesmo que real “[...] Em italiano e francês, esse termo ressalta o caráter que a realidade possui diante do que só é imaginado ou desejado; em inglês e alemão, ressalta o caráter que a realidade possui diante do que é somente possível” (ABBAGNANO, 2007, p. 156).
- A “Cidadania”, somando os direitos de igualdade aos de solidariedade e fraternidade, trata da garantia e da efetividade dos Direitos Humanos e Fundamentais a toda a sociedade, em todas as suas relações. Neste sentido, liga-se ao conceito de democracia “[...] e é caracterizado pela necessidade de combinar a exigência de participação com a de governabilidade, por um lado, e a de justiça com o mercado, por outro.” (ABBAGNANO, p. 156)
- A “Sociedade Civil” como a instância de consentimento ativo das massas que podem resistir ao grupo dominante ou, ainda, o local, espaço para persuadir os grupos sociais e vencer a resistência destes grupos (GRAMSCI, 1990, p. 19).
- A “Esfera Pública”, entendida a partir do modelo discursivo, no qual cabe à esfera pública o papel de instância intermediária entre a comunicação do mundo da vida e os colegiados articuladores da formação da vontade pública (COSTA, 1990, p.182).
- A “Violência”, entendida como o desrespeito à dignidade humana, como agressão física, moral ou institucional praticada por uma ou mais pessoas

contra outra se mostra como violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, a relação social é negada enquanto comunicação, enquanto diálogo e possibilidade do conflito (ABRAMOVAY, 2002).

- As “Políticas Públicas”, enquanto um conjunto heterogêneo de medidas, sob o aspecto jurídico que envolve a elaboração de leis programáticas, e consequente destinação de orçamentos de despesas e receitas públicas (LOPES, 1994, p. 134);
- A “Democracia Deliberativa” desenvolvida por Habermas se constitui na teoria da democracia deliberativa, a qual insere a noção de espaço público de Hanna Arendt como uma esfera ampla e autônoma na qual ocorre a formação da opinião pública, a vida em sociedade se caracteriza pela existência do espaço público.
- O “Direito à Educação Escolar”, como um Direito Fundamental e Social, institucionalizado, dever do Estado, da sociedade e da família, fundado nos Direitos Humanos e na promoção destes direitos. Direito prioritário e bem público-global (MONTEIRO, 2003).

A pesquisa analisa a construção do Direito à Educação Escolar acessando documentos e produções teóricas que colaboram para o entendimento do atual estágio da (in)efetividade do direito. Tema que não se esgota ao longo deste trabalho, pois que ao longo de seu desenvolvimento, se apresentaram novos questionamentos e caminhos, a exigir o aprofundamento das pesquisas.

Assim, no momento em que a sociedade enfrenta o dilema da (in)efetividade dos direitos, e de sua violação pública, também a cidadania enfrenta desafios. A cidadania sendo um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (artigo 1º, inciso III da CF/88) não se consolida sem que os objetivos fundamentais da República se cumpram. É nesta ótica que a educação escolar, firmada na CF brasileira de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) com o sentido de busca do pleno desenvolvimento da pessoa e preparo para o exercício da cidadania, é Direito reconhecido como capaz de firmar o valor intrínseco dessa população enquanto continuidade da espécie humana.

A educação escolar como Direito Fundamental, garantido a todos e obrigatório as crianças e aos adolescentes dos seis aos quatorze anos encontra-se no artigo 208, I da CF/88 e artigo 4º, I e artigo 6º da LDB/96. Será analisado o Direito à Educação Escolar enquanto Direito

que contribui para a estruturação de uma sociedade que assegure o exercício dos direitos, sociais e individuais, a liberdade, a igualdade, a segurança e a justiça, como valores de uma sociedade fraterna.

Reconhecendo-se a educação escolar – parte de um todo mais amplo que é a *educação* – em sua dimensão fundamental para a cidadania, fundamento da democracia, considera-se também que é indispensável sua existência no plano normativo, associada a sua efetividade. O objeto de pesquisa firmou a necessidade de iniciar a dissertação pela história da criança e do adolescente, relacionando-a com a construção, reconhecimento e garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Educação enquanto Direito.

Para tanto, no Capítulo 2, é apresentada uma síntese histórica dos direitos da criança e do adolescente, destacando-se as concepções e normatizações que se forjaram ao longo da história do Brasil, com destaque à educação, até a adoção do Paradigma da Proteção Integral. Conhecendo-se a história da descoberta da infância, as formas de tratamento e de proteção destinadas à criança e adolescente embarcada, índia, escrava e exposta, ao menor criminoso, abandonado, delinquente e em situação irregular considera-se possibilitar o melhor entendimento das questões que hoje se apresentam para a efetividade do paradigma da Proteção Integral no que trata do Direito à Educação Escolar. Para desenvolver a análise, são utilizados teóricos como Irene Rizzini, Josiane Rose Petry Veronese, Emílio Garcia Méndez e Sérgio Adorno, Fábio Comparato.

No Capítulo 3, destaca-se alguns dos principais marcos legais nacionais partindo da CF/88, do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA (Lei Federal nº. 8.069/90) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB (Lei Federal nº. 9.394/1996), que possibilitam a compreensão do Direito à Educação Escolar inserido no paradigma da Proteção Integral, enquanto direito e dever do Estado e da sociedade. Trata-se da definição e do que se entende por Direito à Educação Escolar, passando pela concepção positivista e como Direito Fundamental e Social. Destacando-se, nesta última, um caminho para estabelecer a fraternidade, a educação libertadora, a condição humana e a cidadania planetária, não necessariamente nesta ordem.

Aborda-se questões pertinentes à educação escolar presentes no ECA, como a participação na construção do Projeto Político Pedagógico das escolas, a contestação de critérios avaliativos por parte dos alunos, a comunicação da infrequência dos alunos aos órgãos determinados em lei e outras questões apontadas na LDB — como a igualdade de acesso e permanência com sucesso na escola, demarcando a acessibilidade e inclusão total. Ressalta-se, quanto à CF/88, que as normas que afirmam a proteção integral, ainda que classificadas como programáticas, possuem um mínimo de eficácia jurídica, imediata e vinculante o que mais se

firma, quando confrontadas aos inúmeros casos de descumprimento e violação, o que se projeta a outras legislações e normatizações nacionais.

No Capítulo 4, analisa o tema da efetividade do Direito à Educação Escolar e a inefetividade como ato de violência, utilizando autores com Norberto Bobbio, Sarlet, Hanna Arendt e Foucault. Sendo notória a inefetividade de diversos direitos da criança e do adolescente em nosso país, exposta e reafirmada pela realidade e pelos teóricos mencionados nos capítulos anteriores, mesmo que reconhecidos na CF de 1988 (artigo 227), a questão é de se passar à ação, não sendo o problema justificá-los, mas protegê-los, como afirma Bobbio (2004, p.24), situação que se comunica com a necessidade da redução das desigualdades sociais e se encontra com a política econômica adotada pelo Estado.

Neste contexto se torna imperativo abordar a ordem econômica na perspectiva da promoção da dignidade humana (CF/88, artigo 170) e a necessidade de políticas públicas eficazes e eficientes destinadas à educação, com destaque ao papel destinado aos Conselhos de Educação como órgãos autônomos e de participação social, o que faremos no Capítulo 5. A justificar esta escolha, aponta-se que a CF/88 prevê como princípio constitucional a descentralização administrativa e a participação social na formulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas, através de instâncias representativas e de composição paritária e mista (artigo 1º e 194 da CF/88) e, ainda, que cabe aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental (artigo 211, § 2º da CF/88). A Lei Federal nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, por sua vez, determina a criação do Conselho Nacional de Educação e legislações estaduais e municipais criam conselhos locais.

Os conselhos de educação, presentes em nosso país desde 1870, passaram por transformações no que trata da sua organização, estrutura, competência e atribuições que estão relacionadas aos objetivos e papéis que cumprem nos diferentes contextos históricos em que se situam. Assim, esses órgãos colegiados normatizam os respectivos sistemas de ensino<sup>2</sup> em diferentes questões como a criação de estabelecimentos de ensino, seu reconhecimento e autorização e interpretam e aplicam a legislação nacional, bem como podem atender, em suas normas, as especificidades locais, firmando-se como órgãos de Estado, com participação social na gestão e construção das políticas públicas.

---

<sup>2</sup> Gadotti apresenta a noção de Sistema como a “[...] reunião e ordenação de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo. O resultado desta ação é o que podemos chamar de sistema. Sistema é um todo organizado, articulado. A idéia de sistema – reunião intencional de elementos- implica, pois, unidade na diversidade. Isso significa que os elementos constitutivos do sistema não perdem a sua especificidade, sua individualidade. Eles apenas se integram num conjunto, numa relação de partes e todo. Embora não percam a sua individualidade, as partes de um sistema acabam assumindo novos significados em razão do seu lugar no conjunto. O todo e as partes de um sistema interagem de tal forma que é impossível conhecer o todo sem conhecer suas partes”.

Considerando-se a realidade apresentada e as dificuldades enfrentadas para a efetividade do Direito à Educação Escolar em nosso país, as contribuições do Direito Fraternal, de Eligio Resta, e da Educação Libertadora, de Paulo Freire, se apresentam como possibilidades de enfrentamento deste quadro e como contributos para a consolidação de um projeto de sociedade na perspectiva de uma cidadania cosmopolita, abordagem que detalhamos ao longo deste capítulo.

As considerações finais apontam para os limites e possibilidades do Direito à Educação Escolar para a efetividade do próprio Paradigma da Proteção Integral e destacam os elementos de maior relevância a serem contemplados para a alteração da situação de violação e inefetividade dos Direitos, como a compreensão da interrelação entre a efetividade dos direitos e a política econômica do Estado bem como a relevância do aprofundamento da Educação em Direitos Humanos no todo social.

Desta forma, o estudo objetiva contribuir para uma análise que aprofunde a questão dos direitos da criança no que trata da efetivação do Direito à Educação Escolar no Brasil, enquanto garantia necessária ao desenvolvimento humano, à democracia e à justiça social. Destacando os desafios que resultam do paradoxo entre o direito positivado e sua efetivação, estabelecendo de que forma e em que medida o Direito à Educação Escolar emerge na correspondência entre as esferas normativa e a efetivação, buscou-se identificar fatores que possam contribuir para a superação consciente dos impedimentos ao próprio paradigma da Proteção Integral.

## 2 SÍNTESE HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A idéia de que os indivíduos e grupos humanos podem ser reduzidos a um conceito ou categoria geral, que a todos engloba, é de elaboração recente na História. [...] nos povos que vivem à margem do que se convencionou classificar como civilização, não existe a palavra que exprima o conceito de ser humano: os integrantes do grupo são chamados 'homens', mas os estranhos ao grupo são designados por outra denominação, a significar que se trata de indivíduos de uma espécie animal diferente. [...] Mas foram necessários vinte e cinco séculos para que a primeira organização internacional a englobar a quase-totalidade dos povos da Terra proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. (COMPARATO, 2006, p.12-13).

Os ideais da Revolução Francesa de igualdade, de liberdade e de fraternidade presentes nas sociedades democráticas do século XX e XXI resultaram de um complexo processo de transformações das concepções sobre o que, quais e a quem se dirigem os Direitos Humanos<sup>3</sup>, concepções nas quais estão incluídos os direitos das crianças<sup>4</sup>:

Em relação às crianças, enfrentam-se desafios extremamente atuais no que trata de transformar as condições de desigualdade, marginalização e exclusão a que estão submetidas. De um lado presencia-se, no campo da legislação, um farto aparato em nosso país que reafirma os direitos humanos, positivados enquanto Direitos Fundamentais, que contracenam com as condições indignas de vida da população infantil brasileira<sup>5</sup>. Tratando dos Direitos Fundamentais salientamos os ensinamentos de Canotilho para o qual estes se constituem em

---

<sup>3</sup> Considerando o Direito à Educação Escolar na perspectiva dos Direitos Humanos e como um Direito Fundamental e Social, deve-se estabelecer um panorama geral sobre a significação destas perspectivas, entendendo assim, um pouco da atual configuração deste direito. O tema mostra-se complexo e a definição dos Direitos Humanos tende a diferenciar-se tanto quanto as características das classes e grupos sociais que os buscam e os invocam num dado tempo/espço. Elegendo então uma definição de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais frisa-se que os primeiros são inerentes à própria condição humana, sem particularidades e estendidos a toda a espécie humana. Os Direitos Fundamentais, por sua vez, se constituem naqueles positivados nas Constituições, nos aparatos normativos dos diferentes Estados. Comparato, referindo-se ao tema aponta que [...] não é difícil entender a razão do aparente pleonasma da expressão direitos humanos ou direitos do homem. Trata-se, afinal, de algo que é inerente à própria condição humana, sem ligação com particularidades determinadas de indivíduos ou grupos. [...] É aí que se põe a distinção, elaborada pela doutrina jurídica germânica, entre direitos humanos e direitos fundamentais (Grundrechte). Estes últimos são os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais. (COMPARATO, 2005, p. 57).

<sup>4</sup> Vale dizer que adota-se o conceito de criança de acordo com o exposto na Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989, artigo 1º, que entende por criança "todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes".

<sup>5</sup> Sobre o tema consultar Dissertação de Mestrado Unisinos "Flores para além da esperança: políticas públicas educacionais e a infância cidadã- Um estudo nas escolas de educação infantil da Rede Municipal de São Leopoldo".

direitos do homem, sendo garantidos de forma juridico-institucional e limitados no tempo e no espaço e ainda se caracterizam por serem direitos do particular frente ao Estado o qual deve zelar por seu cumprimento (CANOTILHO, 2000).

Entender a importância da efetivação dos direitos da criança para a construção de uma sociedade justa, solidária e fraterna envolve compreender contextos pré-existentes a atual situação destes direitos e de seus sujeitos, em diferentes períodos históricos. Assim, conhecer a partir de qual caminho são construídas as representações sociais e jurídicas sobre a criança possibilita resgatar a força normativa e principiológica da própria Constituição. Conforme Streck a compreensão se constitui em condição de possibilidade para a interpretação e “[...] pressupõe uma antecipação de sentido, a integração da parte que deve ser compreendida em um conjunto preconcebido. A compreensão é, pois, um processo de aproximação em desenvolvimento” (STRECK, 2003, p. 270).

Partindo desta compreensão, neste capítulo, tem-se por objetivo apontar de forma sucinta os antecedentes à adoção, no Brasil, do paradigma da Proteção Integral da Criança e do Adolescente, conhecendo e analisando os atores sociais envolvidos com os menores de 18 anos de idade e as formas de atendimento e proteção a eles destinadas até a nova afirmação. Destacando-se para tanto as diferentes representações da infância desde a chegada dos colonizadores portugueses – criança índia – à concepção adotada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Numa abordagem sociojurídica, pontuando a trajetória das normas que regularam e regulam as relações entre esta população, o Estado e a sociedade, buscar-se-á contextualizar, concomitantemente, as transformações do direito à educação em nosso país.

O percurso da infância, enquanto um ciclo de dependência, fragilidade e precariedade como força produtiva – ou de não produtividade- pode ser identificado pela exploração da criança embarcada na frota de Cabral; pela educação jesuítica da criança índia; pela escravidão da criança africana e descende; pela caridade de instituições como a Santa Casa; pela criminalização dos atos dos menores, conjugados à repressão e correção para que retornassem à postura laboral e social adequada; pelo tratamento dos menores patológicos como questão de saúde; pelo controle e vigilância dos menores abandonados e/ou delinquentes até a compreensão da criança enquanto sujeito de direitos.

## 2.1 A CRIANÇA EMBARCADA E A CRIANÇA ÍNDIA

A descoberta da infância pode ser compreendida por meio da tese instigadora do historiador francês Philippe Ariès, construída a partir da observação de pinturas de famílias europeias do século XV e XVI. Estudando a iconografia infantil, que retratava famílias francesas medievais, lançou a tese de que até o século XVI não existia a compreensão social da infância como categoria distinta da adulta. A criança era retratada com a musculatura de adultos, aparecia realizando as mesmas atividades destes (muitas laborais) e, assim que deixava os cueiros, passava a vestir roupas iguais as deles, sendo percebida como um adulto em miniatura.

Ariès (1981, p. 11). afirma que a idéia de infância estava ligada à de dependência, frisando que “a longa duração da infância, tal como aparecia na língua comum, provinha da indiferença que se sentia então pelos fenômenos propriamente biológicos: ninguém teria a idéia de limitar a infância pela puberdade”.

Quanto à condição da criança, o mesmo autor refere que a criança, ao sair da fase de dependência e ingressar na fase adulta, passava a participar e fazer as mesmas brincadeiras dos adultos, vestindo-se como os adultos (ARIÉS, 1978, p. 32 e 49). Por sua vez, Méndez afirma que, diferentemente do entendimento atual, a sociedade tradicional do século XVI compreendia a infância como “[...] um período de total dependência física, após o qual se adentrava imediatamente no mundo dos adultos” (MÉNDEZ, 1991, p. 10).

Somente no século XVII, a criança é observada nos retratos de família brincando ou não realizando ações de adultos, vestindo trajes engraçados - e servindo como objeto anedotário dos adultos - ou próprios da idade ou no colo de pessoas e no centro da família. A descoberta, contudo, teve seu preço: a criança passou a ser compreendida como aquele que não pode, que não sabe, i.e., dentro de uma definição negativa, como pessoa dependente, incapaz social e juridicamente (MÉNDEZ, 1994, p.16).

Não é desconhecida compreensão diversa, mas complementar, da descoberta da infância feita pelo sociólogo americano Lloyd de Mause, para quem, não esquecendo a história de maus tratos a que foram submetidas, a descoberta da infância foi o início de dedicação de uma proteção especial à criança, onde constam relatos da preocupação de negras livres ou alforriadas do século XVIII com o destino de seus filhos (PRIORE, 2004, p. 11).

Dentro do contexto de descoberta da infância na Europa, inicia-se a história do direito da criança e do adolescente no Brasil, pelas crianças embarcadas nas navegações de Cabral, cujas



expedições resultaram no século XVI, da necessidade de expansão comercial da burguesia abonada fruto da Revolução Industrial. As colônias tinham então valor tanto para a ampliação dos mercados, para fornecimento de produtos tropicais seguidos da exploração da população nativa e das crianças embarcadas. Ramos (2004, p. 20) informa que a força de trabalho destas crianças, que tinham média de vida até os 14 anos de idade, “[...] deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durassem suas curtas vidas”. Pode-se identificar a existência de cinco formas de embarque destas crianças, conforme descreve Ramos: 1) alistadas voluntariamente por seus pais, os quais pensavam na marinha como forma de ascensão social, aprendizado de uma profissão e de fazer carreira, bem como resultaria num bom negócio frente ao soldo recebido; 2) aquelas órfãs do Rei, meninas pobres (14 a 30 anos de idade), as sequestradas das mães, as prostitutas ou as virgens, com o objetivo de povoar as possessões portuguesas; 3) os passageiros, as crianças de leite, de colo e as menores de 5 anos de idade as quais pagavam passagem e eram acompanhadas pelos pais ou por parentes; 4) as raptadas de famílias judias, como mecanismo de controle populacional português-judaico; 5) os recrutados compulsoriamente entre as famílias pobres e de pedintes nas áreas urbanas de Portugal (RAMOS, 2004, p. 19-53).

Desvalorizadas socialmente<sup>6</sup>, vendidas ou alugadas por seus pais, com pagamento adiantado devido ao grande risco de não retornarem, entre 10% e 15% dos embarcados ao descobrimento do Brasil eram crianças que vieram como grumetes ou pagens. Os grumetes eram os que mais sofriam: desenvolviam trabalho excessivo, dormiam ao relento, comiam sobras roídas por ratos, sofriam sevícias e eram atirados ao mar se fosse necessário eliminar algum peso da embarcação. Os pagens eram aprendizes de ofícios, protegidos dos comandantes da embarcação, por quem era, muitas vezes, seviciado. Embora essa condição, sua vida não era melhor da dos grumetes exercendo, contudo, tarefas mais leves (RAMOS, 2004).

Decorrida esta percepção inicial, para discorrer sobre a história e a construção dos direitos da criança, destacam-se suas representações sociais e jurídicas, enquanto: criança índia; criança escrava; criança exposta; menor criminoso; menor abandonado e delinquente; menor em situação irregular e enquanto criança e adolescente.

---

<sup>6</sup> Segundo Ramos, “um conto infantil português do século XVI, recolhido da tradição oral, classifica os dois filhos, recém-nascidos de um rei como ‘um macho e outro fêmea’. Essa forma de referir-se às crianças aproximava-se da caracterização que os homens de Quinhentos davam aos negros escravizados, vistos então como meros ‘instrumentos vocais’, ou seja, instrumento de trabalho capaz de falar. É, provavelmente, esse sentimento de desvalorização da vida infantil que incentivava a Coroa a recrutar mão-de-obra entre as famílias pobres das áreas urbanas. Por serem as crianças camponesas necessárias na faina agrícola, elas eram poupadas”. (RAMOS, 2004, p. 21-22).

As terras brasileiras, apesar de seu descobrimento oficial datar de 1500, passaram a ter uma povoação mais efetiva a partir de 1530, fato ocorrido frente à ameaça francesa de exploração destas terras e à crescente importância comercial da extração do pau-brasil, coincidindo também com a chegada dos primeiros navios negreiros no país. A sociedade colonial brasileira evoluiu, tendo por base o sistema de capitânicas hereditárias e a monocultura da cana-de-açúcar, em função da política colonial de Portugal, baseada inicialmente na extração de madeira, na mineração e na monocultura.

Confrontando-se com a Europa que imprimia à economia ares de modernidade, destronando a tradição medieval, no Brasil implantavam-se formas de economia pré-capitalistas com base no trabalho escravo – inicialmente indígena- dos negros africanos, no latifúndio e na monocultura.

A população indígena, concebida como inferior, não civilizada, sem idolatria ou adoração foi, a partir de 1550, inserida na política portuguesa de dominação e domesticação para possibilitar a integração na política mercantil sob os auspícios de Portugal e contribuindo para a exploração das riquezas da terra, o pau-brasil e na perspectiva de encontrar metais preciosos. (FAORO, 1976, p. 107).

A criança índia era vista como um “papel em branco” em que tudo poderia se imprimir, sendo a fase da infância a mais propícia para se produzir um homem dócil, submisso, servil à Igreja e seus princípios e ao Soberano. Buscando nesta aculturação a exploração da mão-de-obra indígena para a extração das riquezas da colônia, a coroa portuguesa somou-se à evangelização da Igreja Católica permitindo a criação das missões jesuítas nas terras brasileiras. Conforme ensina Faoro, a primeira coisa a ser feita era reduzir o índio à paz ora pela persuasão ora pela força uma vez que “[...] deixá-los à sua lei seria opróbrio de Cristo e desonra da nobreza portuguesa [...] O colono queria o índio convertido em mão de obra barata, em escravo, escravo com sentimentos humildes do bom cristão, modelado pelo missionário” (FAORO, 1976, p.199).

Atestando esta situação, de desconsideração da cultura indígena e de escravidão desta população, é enfatizada nas cartas de doações de terras a referência a “[...] índios escravos, os quais eram obtidos através das guerras entre as tribos. Além de serem utilizados como escravos, também eram enviados a Portugal como ‘peças raras’” (VIAL, 2003, p. 222).

A educação não se constituía em uma meta prioritária, considerando o caráter das atividades agrícolas que não exigiam formações mais complexas, mas, de qualquer forma, as metrópoles europeias pactuaram com a Igreja Católica, enviando religiosos para desenvolver um trabalho missionário na nova terra basicamente com a finalidade de converter os índios e

impedir que os colonos se desviassem e desvirtuassem dos princípios católicos. Para cumprir este objetivo, os jesuítas foram fundamentais. Acompanhando o primeiro Governador-Geral Tomé de Sousa, em 1549, Manuel da Nóbrega iniciou um processo de criação de escolas elementares, secundárias, seminários e missões até 1759, quando da expulsão dos jesuítas pelo Marquês do Pombal <sup>7</sup>.

Os ideais da Companhia de Jesus somaram-se à política de colonização de D. João III passando estes a se dedicar à catequese, ensinamentos para os trabalhos agrícolas, criação de escolas e colégios de primeiras letras e à formação de novos sacerdotes para multiplicar as idéias da Igreja e da Ordem. Os jesuítas chegaram à conclusão que com a dor e com o amor se aprende; mas com a dor é mais rápido, aplicando a formação rigorosa do *Ratio Studiorum* <sup>8</sup>. A proposta funcionava até a puberdade, quando as crianças passavam a buscar os hábitos da sua cultura, o nomadismo e a liberdade. Contudo apesar do esforço para converter as crianças índias por meio de métodos baseados em horários rígidos, trabalhos metódicos, memorização das regras e rituais da Igreja, na monogamia, na salvação da alma e no castigo corporal daqueles que transgrediam ou se rebelavam, organizando um clero nativo, o processo fracassou. Estes elementos nos possibilitam perceber os diferentes atos de violência a que eram submetidas as populações nativas buscando sua adequação à nova civilização branca, européia, que invadia os espaços culturais nativos e imprimia uma nova forma de se relacionar com a natureza, uma forma de exploração que visava o lucro e desrespeitava as expressões e relações dos indígenas com o meio natural.

Destacando o paradoxo que está nos papéis representados pela Igreja no Brasil colônia e o papel que hoje desempenha, Vial afirma

Foi a responsável pela destruição da cultura indígena brasileira. Entretanto, hoje a Igreja cumpre outro papel, aquele de defender as minorias e, entre elas, o que restou da população indígena. Também nos anos de 1500 – por isso falamos em papel paradoxal- especialmente os jesuítas procuravam defender os indígenas da escravidão, porém estes, em troca, deveriam deixar de lado determinadas práticas que, segundo seus ‘protetores’, não eram conformes a fé cristã (VIAL, 2003, p. 225)

Com o insucesso no processo de submissão e conversão dos índios que não corresponderam às expectativas de exploração de mão-de-obra e abandonaram as missões

<sup>7</sup> Após a expulsão dos jesuítas, a educação passou por um período de decadência e transição que se modifica com a transferência da família real e da corte portuguesa para o Brasil em 1808.

<sup>8</sup> Resultado da codificação das experiências pedagógicas dos jesuítas foi publicado em 1599 pelo padre Aquaviva, contendo regras práticas sobre a ação pedagógica, dentre outros temas, destinava-se a toda a hierarquia da ordenação (ARANHA, 2006, p. 128).

inviabilizou-se a escravidão indígena, inserindo-se a colônia de forma mais efetiva na exploração da força de trabalho dos negros africanos, marcada pela repetição do contato entre a população escrava e o escravizador branco no viés do enriquecimento e domínio, priorizando o valor destes enquanto mercadoria a ser explorada.

Expulsos os jesuítas, a educação monolítica existente foi, a partir de 1760, substituída por um ensino fragmentado que compreendia aulas de ciências e humanidades e instituídos impostos para a manutenção de escolas de ensino primário e médio. O “subsídio literário”, criado em 1772, era uma taxa que incidia sobre a carne verde, o vinho, o vinagre e a aguardente para a manutenção do ensino primário e médio destinado ao pagamento dos professores, mas que, cobrado irregularmente, não atingia seus objetivos e os professores continuavam mal pagos e despreparados. Situação que bem retratava o lugar ocupado pela educação dos segmentos sociais apartados das riquezas exploradas na colônia.

De fato, somente após a chegada do Príncipe Regente de Portugal D. João VI, em 1808, a educação pública passou a ser entendida como possibilidade de formação para as elites e para os quadros militares. Exemplos são: a criação por D. João VI da Escola Médica da Bahia, da Academia Real Militar, do Ateneu do Rio Grande do Norte e criando um curso jurídico provisório e a Lei Geral, de 15 de outubro de 1827, que dispõe sobre as escolas de primeiras letras, fixando seus currículos e instituindo o ensino primário para mulheres.

A Constituição brasileira de 1824 (25/03/1824) não deixa de contemplar dispositivos referentes à educação, à instrução primária gratuita a todos os cidadãos, como será visto adiante, instituindo ainda colégios e universidades onde serão ensinadas ciências, belas letras e artes, em acordo com a educação que à época era desenvolvida pela família e ligada à influência da Igreja Católica. De qualquer sorte, não tendo se instituído os meios para que o ensino se estendesse a todos, permanecia visível a marginalização dos trabalhadores escravos e livres. Com o Decreto nº 1.826/1824 a educação passou a ser sistematizada, instituindo-se quatro graus de instrução: pedagogia (escolas primárias), liceus, ginásios e academias.

A Constituição de 1824 foi alterada pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, inserindo-se no texto constitucional enquanto Ato Adicional, o qual estabeleceu em seu artigo 10, § 2º, a competência das Províncias quanto a legislar e promover a instrução pública, surgindo, em 1835, a primeira Escola Normal em Niterói e, em 1837, o Colégio Pedro II, mas frente à falta de docentes e de recursos para a educação foram criadas poucas escolas públicas permanecendo a educação a destinada a uma minoria (PILETTI, 1997). Ciclicamente a situação de desconsideração pela educação das classes menos privilegiadas apontava para a permanência do

processo de exclusão destas de compor a sociedade brasileira em igualdade de condições, mantendo-se como um reconhecimento formal deste direito.

Chizzotti, referindo-se à gratuidade universal à educação primária, afirma que esta foi,

[...] genericamente proclamada e candidamente outorgada na Constituição, não derivou de interesses articulados e reclamos sociais organizados, inserindo-se no texto como um reconhecimento formal de um direito subjetivo dos cidadãos que uma obrigação efetiva do Estado (CHIZZOTTI, 2005, p. 53).

Proclamada a independência do Brasil, em 1822, não se altera de forma significativa o quadro existente na educação brasileira, mas criam-se escolas de primeiras letras e aulas avulsas.

## 2.2 A CRIANÇA ESCRAVA

As crianças escravas, vendidas nas feiras no mesmo patamar dos animais, ou filhas de mães escravas, até os 7 ou 8 anos de idade podiam ser vista junto aos filhos do senhor, após esta idade, considerada apta ao trabalho, era iniciada no trabalho por meio de ofícios e na mesma situação de escravidão dos pais.

Priore destaca que dos escravos desembarcados no Rio de Janeiro (mercado do Valongo), 4% eram de crianças e que a partir dos 4 anos, as sobreviventes, já trabalhavam com seus pais ou sozinhas e que aos 12 anos o seu valor de mercado dobrava, “pois considerava-se que seu adestramento já estava concluído e nas listas dos inventários já apareciam com sua designação estabelecida: Chico ‘roça’, João ‘pastor’, Ana ‘mucama’, transformados em pequenas e precoces máquinas de trabalho” (PRIORE, 2004, p. 12).

O Estado brasileiro explicitou na legislação o preconceito e a concepção existentes à época, o impedindo do acesso à instrução pública de negros durante o Império, proibindo-os de frequentar a escola pública. Dessa forma foi que a Constituição do Império do Brasil de 1824, mesmo vetando ao escravo o direito da instrução primária gratuita (art. 176), possibilitava esse direito aos cidadãos brasileiros, o que na prática, no sentido da garantia, não criou condições para tal.

Nesta seara, outras leis reforçam o veto da instrução pública ao negro escravizado, como o Decreto nº 1331-A (17/02/1854), e Decreto nº 7.031-A (06/09/1878) estendendo-o aos negros livres. No Segundo Reinado, a instrução pública primária era possível ao negro livre ou liberto sendo vedado aos demais esta possibilidade. A Constituição de 1824 que garante a instrução gratuita aos cidadãos brasileiros (artigo 179, XXXII), limita esse direito, definindo no artigo 6 a quem se considerava “cidadão”, como segue:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros: I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia. V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

[...]

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

Já o Decreto 1331-A, acima citado, prescreve que:

Art. 69. Não serão admitidos à matricula, nem poderão frequentar as escolas:

§ 1º Os meninos que padecerem molestias contagiosas.

§ 2º Os que não tiverem sido vaccinados.

§ 3º Os escravos.

O texto supra-exposto reafirma a desigualdade e a exclusão, e lembra-se ainda que a criança filha da mulher escrava, negra e mestiça era alimentada até os 3 anos de idade por sua mãe e daí até os 7 anos era iniciada nos comportamentos sociais e laborais dela esperados. Apesar de transitar nos mesmos espaços dos filhos dos senhores, passa a ser introduzida no sistema escravista com base legal. Sujeito a uma gama de castigos corporais que se estenderiam até a sua vida adulta, desde a palmatória ao açoite em praça pública, a legislação colonial vedava ao senhor o direito de vida e morte sobre os escravos, mas concedia-lhe o direito à aplicação de castigo moderado (WEHLING, 2002, p. 389). Enquanto na idade de 7 a 8 anos, o

filho do senhor iniciava seus estudos, a criança escrava passava aos serviços regulares como atividades de ferreiro, costureira, serviço doméstico, visando restituir as despesas do senhor. Pouco significando até se tornar força de trabalho possível de exploração, os cuidados com esta criança eram precários. Góes e Florentino assim retratam a situação,

por volta dos 12 anos, o adestramento que as tornava adultos estava se concluindo. [...] O aprendizado da criança escrava se refletia no preço que alcançava. Por volta dos quatro anos, o mercado ainda pagava uma aposta contra a altíssima mortalidade infantil. Mas ao iniciar-se no servir, lavar, passar, engomar, remendar roupas, reparar sapatos, trabalhar em madeiras, pastorear e mesmo em tarefas próprias do eito, o preço crescia. O mercado valorava as habilidades que aos poucos se afirmavam. Entre os quatro e os 11 anos, a criança ia tendo o tempo paulatinamente ocupado pelo trabalho que levava o melhor e o mais do tempo, diria Machado de Assis. Aprendia um ofício e a ser escravo: o trabalho era o campo privilegiado da pedagogia senhorial. [...] Aos 14 anos a frequência de garotos desempenhando atividades, cumprindo tarefas e especializando-se em ocupações era a mesma dos escravos adultos. Os preços obedeciam a igual movimento. O adestramento da criança também se fazia pelo suplício. Não o espetaculoso, das punições exemplares (reservadas aos pais), mas o suplício do dia-a-dia, feito de pequenas humilhações e grandes agravos (GÓES; FLORENTINO, 2004, p. 184-185).

Essa situação manteve-se até a Lei do Ventre Livre, de 1871, que garantia liberdade aos nascidos após sua vigência. Cabe apontar que a Lei do Ventre Livre (1871), assinada pela Princesa Isabel não assegurou aos filhos nascidos de mães escravas a condição de livre, definindo uma liberação lenta e prevendo que os filhos da mulher escrava deveriam ficar sob a tutela da autoridade do senhor de sua mãe. Assim, a Lei Rio Branco, prevendo a opção do senhor em manter a criança escrava consigo até completar 21 anos de idade, e sendo esta a opção mais escolhida por ele, não garantiu efetiva liberdade àqueles nascidos sob sua vigência. Mesmo assegurando a não separação do filho menor de 12 anos de idade da mãe escrava que fosse vendida, não era este direito concedido à criança, mas um dispositivo para negociar crianças e crescer valor ao escravo adulto.

Os enormes lucros que a escravidão produzia não poderiam ser sustados de imediato, sem que fosse oferecida uma compensação adequada para qualquer perda sofrida pelos senhores pela libertação, era preciso que a abolição fosse gradual. A economia tinha sua maior riqueza no valor do escravo, “A terra, em si, pouco valia no conjunto da empresa, [...] a riqueza necessária, era o escravo. A maior parte da riqueza [...] dos lavradores desta terra consiste em terem poucos ou muitos escravos” (FAORO, 1976, p. 132).

O que se pode verificar é que os períodos entre as leis abolicionistas (1871-1888) foram propícios para que os senhores encontrassem alternativas para seus lucros, obtendo

indenizações do Estado, desvencilhando-se dos velhos e imprestáveis que, não podendo trabalhar, geravam somente despesas a seus proprietários. De acordo com Bueno, os 723.719 escravos oficialmente existentes no Brasil foram jogados na miséria, tiveram negada a terra, a educação da escola, a assistência social e a saúde (BUENO, 2000, p. 228-229). A pressão dos cafeicultores paulistas, já voltados para a utilização do trabalho livre nas fazendas, acelerou a libertação dos escravos posta na Lei Áurea de 13 de maio de 1888, a extinção da escravidão “[...] não é mais do que o reconhecimento de um fato já existente” (FAORO, 1976, p. 483). A exemplo do que ocorrera em outros países, como na Inglaterra no início do século XIX, os interesses econômicos associados a era da industrialização e aos interesses locais contribuíram maciçamente para que o Brasil cedesse aos apelos humanitários de fato nada tendo em comum com a proteção dos direitos humanos ou com a fraternidade. A sociedade, dividida em senhores e escravos, com estas características, produziu injustiças sociais das mais alarmantes que se perpetuam na atualidade, como demonstra a existência do trabalho infantil em nosso país, a exploração sexual de crianças e adolescentes, a exclusão do acesso e permanência com sucesso nas instituições escolares.

A partir da década de 60, ampliando-se o ensino público em todo o país, o ingresso do negro na educação escolar é incorporado na regularidade das instituições, contudo as relações raciais no interior das escolas se mantêm discriminatórias, refletindo a situação de exclusão social a que estavam e estão submetidas essas populações. A partir desse quadro, diversas organizações não governamentais passaram, destacadamente a partir dos anos 70, a denunciar o modelo educacional vigente, discriminatório, que desconhecia a diversidade cultural em seus currículos e a própria história do negro no país, além da referendada história oficial.

### 2.3 A CRIANÇA EXPOSTA: O ABANDONO E A INCÔMODA PRESENÇA NAS RUAS

Mas, já ao final do século XVII, um contingente de crianças abandonadas perambulava pelas praças e ruas. Abolida a escravidão, em crescimento os centros urbanos, toma visibilidade a criança exposta nas ruas, abandonada pelos pais ou descartada pelos senhores devido a lei que lhes obriga a libertação, servindo até para alimento de animais que andavam pelas ruas, a exposição de crianças começou a causar desconforto e a inquietação do Império, da Igreja e da sociedade, que se sentiam constrangidas e incomodadas com a situação.



Subordinada e obrigada a realizar a assistência às crianças expostas e desamparadas, as Câmaras<sup>9</sup> procuraram dividir suas responsabilidades com a Igreja Católica, que possuía creches e orfanatos, omitindo-se de cumprir suas atribuições e alegando falta de recursos e sobrecarga no orçamento e sem a vontade de repassar outros ônus à população, as Câmaras acabavam por largar as crianças por todos os lados.

Conhecidas as experiências europeias de Instituições que acolhiam crianças abandonadas<sup>10</sup>, as pressões para a instalação junto à Santa Casa de Salvador se intensificam a partir do século XVIII, desta forma a idéia foi de instituí-las no Brasil. A roda dos expostos tem origem, no século XII, em mosteiros italianos de regime de absoluta clausura. Sem condições de criar seus filhos, pais abandonavam os filhos nestas Instituições através de um sistema de comunicação que consistia, na maioria das vezes, em um objeto com forma de cilindro, giratório, fixado junto à parede ou muro externo, por meio do quais os internos conseguiam trocar correspondência e objetos diversos com o exterior sem nenhum contato (história social da infância ou no azul grosso). Mesmo que objetivo não fosse o de recepcionar crianças abandonadas, daí a idéia foi utilizada para a criação da roda dos expostos.

O Estado e a Igreja Católica, associados, o encargo por estas crianças foi assumido pela Igreja mediante esmola anual do rei e percentual sobre o açougue. Surge em Salvador (1726), junto à Santa Casa de Misericórdia, a primeira roda, mantida em Porto Alegre até meados do século XX. Ainda no final do período colonial em Recife (1789), e no início do século XIX em São Paulo (1825), em Desterro/Florianópolis (1828), em Cuiabá, (1833), Porto Alegre (1837), Rio Grande (1838), Pelotas (1849) e Campos (1870) foram criadas 13 rodas de expostos.

A roda serviu para acolher crianças abandonadas por falta de condições de sobrevivência dos pais, devido à rejeição deles, e como fonte de lucro de senhores e pais que lucravam com o sistema, em razão de a Igreja remunerar amas de leite e criadeiras. Nestas duas últimas situações encontravam-se os filhos espúrios e adulterinos, a obrigação que senhores impunham à gravidez de escravas para poder alugá-las como amas de leite aos expostos da roda e mães que abandonavam espontaneamente o filho para em seguida apresentar-se como ama de leite à Instituição.

<sup>9</sup> A Câmara Municipal, ou Senado da Câmara, eram formas de organização municipal que floresceu nas zonas de exploração agrícola, prosperou nas zonas açucareiras e teve influência no sistema de poderes da colônia. (SILVA, 1998).

<sup>10</sup> A roda dos expostos tem origem na Itália, na Idade Média, mais precisamente na roda dos mosteiros e de conventos religiosos medievais com absoluto regime de clausura, que passou a ser utilizada indevidamente por pais que abandonavam seus filhos em uma instituição que cuidaria, batizaria e daria educação a estes. Pode-se citar as experiências da roda de expostos em Portugal – *Ecclēsia innocentis Hospitalis puerorum* (1273); Hospital de Santa Maria dos Inocentes (1321); Hospital de Todos os Santos (1492) e Irmandade da Misericórdia (1498) como formas de atendimento fundado na piedade e na caridade (MARCÍLIO, 2001, p. 57 e 60).

A roda dos expostos de fato, percebe-se, se constituiu mais em uma iniciativa social de orientação da população pobre, de domesticação da criança e do adolescente para afastá-los dos perigos da vadiagem e da prostituição transformando-os em trabalhadores do que uma iniciativa para salvar vidas de recém-nascidos (LEITE, 1991, p. 99). Por derradeiro, existiam os homens de bom coração que, se supostamente os acolhiam nesta qualidade, concretamente acabavam por explorá-los em trabalhos gratuitos e perpétuos sendo legítimos e incontestáveis.

Pode-se dizer que as instituições que prestavam serviços de assistência no Brasil Colônia e Império eram associações civis ou religiosas financiadas pela Coroa Portuguesa e pela aristocracia rural e mercantilista, os quais também acolhiam crianças sob o fundamento da piedade, da caridade e da filantropia, sem a preocupação com qualquer direito e exercida, muitas vezes, para atenuar a culpa frente à exploração a que submetiam a população pobre. A Igreja Católica, por sua vez, a exemplo da ação jesuíta como primeira instituição a prestar assistência à criança e adolescente restringia-se a lhes oferecer casa, comida e educá-los sob o regime da autoridade, submissão e obediência com o objetivo também de prepará-los para os serviços domésticos. Repete-se o círculo estabelecido já nos primeiros momentos da colonização brasileira, reproduzindo o autoritarismo do eurocentrismo sobre as populações nativas e o permanente processo de exploração da mão-de-obra para a obtenção dos lucros para o Império e apartando estas populações de sua cultura original e mesmo do conhecimento produzido no mundo europeu.

Permanecendo no século XVIII, o contraste entre a Europa e o Brasil<sup>11</sup> se desenvolveu um ensino voltado somente à formação de uma elite intelectual direcionada ao bacharelismo, à literatura e retórica, afastado das ciências e da atividade manual somente com a intervenção missionária sobre os indígenas, reforçando o analfabetismo e ensino precários.

Proclamada a Independência (1822), sob as idéias de modernização e novos costumes, passados o período de piedade e de tolerância e diante das dificuldades da Câmara Municipal em assumir suas responsabilidades somadas às ações praticadas pelas crianças e não aceitas pelo Estado, pela Igreja e pela sociedade, estas necessitavam de controle, surge então o primeiro Código Criminal do Império do Brasil (16/12/1830), que enquadra a criança e o adolescente como criminosos e inaugura um período de centralização das ações de assistência e repressão, que segue até a Constituição brasileira de 1988 (CF/88).

---

<sup>11</sup> Na Europa ocorriam transformações sociais com a ascensão da burguesia, econômicas marcadas pelo liberalismo e políticas contra os reis absolutistas enquanto no Brasil permanecia subordinado à metrópole portuguesa, sob a prevalência local da aristocracia agrária, com a exploração do trabalho escravo e economia agroexportadora dependente.

## 2.4 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO MENORES CRIMINOSOS

A concepção do menor criminoso surge no século XIX relacionando-se ao aproveitamento produtivo e a preservação da ordem, associado à presença de meninos e meninas nas ruas, peraltas, moleques e até escravos (WEHLING, 2002, p. 388) que mesmo frente às ações assistenciais da Igreja, associações civis e famílias, diante da proximidade da abolição da escravidão, da debandada dos ex-escravos, do aumento da população urbana e da situação de abandono e desamparo compunham um contingente que “[...] emporcalhavam as ruas e as portas e pátios das igrejas, onde dormiam e ‘acabavam perambulando pelas ruas prostituindo-se ou vivendo de esmolas e de pequenos furtos’” (MARCÍLIO, 2001, p. 75).

O Código Criminal de 1830 dispunha que os maiores de 14 anos poderiam ser responsabilizados penalmente (artigo 10) firmando que abaixo desta idade os menores, que cometessem crimes com discernimento, deveriam ser recolhidos a casas de correção por tempo determinado pelo juiz, não excedendo a idade de 17 anos (artigo 13), criando-se diversas instituições de internação. Destaque-se que o mesmo diploma legal, em seus artigos 295 e 296, criminaliza a vadiagem e a mendicância, associando-se a laicização e higienismo que tratavam de retirar os mendigos das ruas considerados perigosos à saúde pública<sup>12</sup>.

Buscando estabelecer um reordenamento físico das cidades, higienizar as ruas, excluir dos centros urbanos aqueles que não se adequassem à nova ordem desencadeou-se um processo repressivo aos moleques de rua, mendigos, vadios e menores desvalidos que se materializava na política de internamento. Fraga Filho (1996) afirma que a política de internamento era uma forma de controlar a população de mendigos os quais, confinados em alguma instituição, se viam expostos a ação de finalidade pedagógica que separaria os pobres inválidos dos que se utilizavam de mecanismos ludibriadores para mendigar

O asilo deveria ter assim, utilidade pedagógica, pois como desejava o presidente da província em 1845, Francisco de Sousa Soares d’Andrea, neste espaço podia-se “conhecer e descobrir os fios de muitas tramas e especulações em que esta classe de gente costuma empregar-se”. Segundo a expectativa das autoridades, os verdadeiros necessitados seriam obrigados a procurar ocupação (FRAGA FILHO, 1996, p. 162).

Assim sendo, adotadas a Doutrina da Responsabilidade Penal do Menor e a Teoria da Ação com Discernimento, a criança e o adolescente são passíveis de recolhimento a casas de

---

<sup>12</sup> O menor ingressou no universo do direito por meio de atos de delinquência, por meio de suas condutas danosas, frutificando de início a idéia do castigo e, só depois a de amparo..

correção quando praticando atos criminosos, poderiam nelas permanecer até os 17 anos, conforme decisão judicial; verificados casos de crianças penalmente responsabilizadas com menos de 9 anos de idade. O Código Penal do Brasil (1890) estabeleceu a absoluta inimputabilidade daqueles abaixo desta faixa etária, mesmo mantida a Teoria da Ação e Discernimento do Menor. Desta forma, desconhecendo a questão social que envolvia o menor criminoso, reduzida à esfera jurídica e de solução simplista legal, se explica o rigorismo com que os menores eram apenados em tenra idade e a responsabilidade penal e plena imputabilidade atribuída ao menor a partir dos 14 anos de idade, ou abaixo desta, comprovado o discernimento com o conseqüente encaminhamento à casa de Correção<sup>13</sup>.

No final do século XIX, extinta a escravidão, proclamada a República em 1889, mesmo carente de maior significado político de mobilização social -visto que por ação do exército e pela fragilidade de D. Pedro II -, inaugura-se uma nova fase em relação à infância e à adolescência que se configuraram na vertente da crescente idéia internacional a respeito da proteção da criança<sup>14</sup>.

Verifica-se que transformadas as relações sociopolíticas e econômicas do país, crescente a urbanização e industrialização, com o aumento substancial das populações urbanas, seccionada a ligação do exército e do poder político (1894) e entre o Estado e a Igreja, afastada a doutrina do cidadão de farda (militar político) e constatadas a ineficiência e exploração das assistências caritativa e filantrópica existentes para a criança e a para o adolescente surge a necessidade de uma legislação que regulamentasse a prestação de assistência aos menores (VERONESE, 1999, p. 22).

Identifica-se que, estabelecido o regime republicano presidencialista, é grande a influência da filosofia positivista na educação, considerando-se a escola como instituição que propiciaria o sentimento nacionalista adequado à consolidação do novo regime. A Constituição da República Federativa do Brasil (24/02/1891) caracterizada pela organização dos Poderes da República e pela garantia dos direitos individuais e políticos apresenta-se como possibilidade para consolidação do novo regime.

---

<sup>13</sup> A Teoria da Ação com Discernimento foi também adotada pelo Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890, imputando a responsabilidade penal ao menor em virtude da avaliação judicial do grau de consciência em relação à ação criminosa praticada, excluindo apenas os menores de nove anos completos, situação que se manteve até a fixação da imputabilidade penal em 18 anos de idade (1921), que retrocedeu em 1967 e revista a partir de 1968. Assim cabia ao juiz o poder de definir quem era ou não criminoso, estando então sujeito às penas criminais.

<sup>14</sup> A Convenção de Genebra de 1924 representa o primeiro texto declaratório de direitos para a infância, conhecido internacionalmente como "Declaração de Genebra". Por sua vez, em 1959, é proclamada a Declaração das Nações Unidas e, em 1959, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Os avanços que ocorreram se situaram mais no que se refere aos direitos políticos e defesa dos direitos civis que quanto aos direitos sociais reservando-se à educação um caráter individualista que sofria os efeitos de um liberalismo excludente. Cury (2005, p. 79) afirma que “o silêncio constitucional sobre a desigualdade fazia da igualdade a lei do mais forte e a defesa da desigualdade fazia da igualdade uma tese discriminatória”, afirmando que a educação escolar teria sido “[...] o único direito social insinuado no campo dos direitos civis [...]. Assim não haverá educação obrigatória exatamente porque a oportunidade educacional será vista como demanda individual” (CURY, 2005, p. 79).

Nesta convergência, o Decreto nº 6 (19/11/1889) determinou como condição do acesso à participação eleitoral a condição da escrita e leitura; o Decreto nº 7 (20/11/1889) fixou as atribuições do Estado quanto à instrução pública e a estabeleceu como competência das unidades federadas e o Aviso nº 17 (24/4/1890) do Ministério do Interior laiciza o currículo do Instituto Nacional. A educação não era obrigatória, sendo encarada como esforço individual, compartilhando aspectos excludentes do liberalismo. Identifica-se a manutenção dos fundamentos classistas na educação e, na convergência do liberalismo, atribui o fracasso ao esforço individual dos homens que, se indolentes e preguiçosos, não podem atingir o sucesso.

Os ideais republicanos assumiam a necessidade de uma nova ordem social na qual a infância abandonada era questão a ser combatida. A caridade e piedade, bem como a pura repressão dão lugar a uma mentalidade de reeducação e tratamento e o menor agora é visto na perspectiva patológica. A educação básica se empunha como formação moral, nos bons costumes e voltada à capacitação profissional que lhes possibilitasse, no futuro, o próprio sustento (VERONESE, 1999, p. 22).

Percebe-se o estabelecimento de uma concepção higienista e saneadora da sociedade que, na segunda metade do século XIX, adotou medidas para controlar e prevenir as doenças infecto-contagiosas responsáveis pelos elevados índices de mortalidade infantil. A infância, no período de 1920 a 1950, é preocupação dos médicos e sanitaristas, que influenciados pelas descobertas científicas que identificaram micróbios, aplicam as práticas higienistas numa perspectiva de higienização da pobreza. O assistencialismo se mostrava, enquanto atendimento à família da criança e objetivava moralizar as relações intrafamiliares por meio de práticas de controle e disciplinamento (NUNES, 2002).

## 2.5 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE E A DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

Questionando-se a aplicação das penas aos delinquentes por juízes criminais que não possuíam conhecimento das teses da sociologia, psiquiatria e antropologia criminal presentes nos enfrentamentos da era das luzes, a justiça se insere nos movimentos de humanização, buscando a compreensão da criminalidade infantil. É neste contexto, que, no início do século XX, surge no Senado, a primeira proposta de lei específica para os menores, que foi apresentada por Lopes Trovão em 1902 a qual se seguiram as apresentadas por Alcindo Guanabara (1906 e 1917). Não progredindo o projeto de Guanabara, o Ministro de Estado e Justiça e Negócios Interiores, Alfredo Pinto, encarregou José Cândido de Albuquerque de Mello Mattos de organizar um regulamento e um projeto substitutivo a ser apresentado ao Presidente da República Artur Bernardes.

A dar origem ao primeiro Código de Menores, o Decreto nº 16.272 (20/12/1923), aprovou o regulamento de assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. A lei introduziu em seu artigo 1º que “o menor, de qualquer sexo, abandonado e delinquente, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção instituídas neste regulamento”, prescrevendo que todos os menores abandonados (artigo 2º), negligenciados, incapazes, vadios, submetidos ao abuso de poder ou maus tratos do pai, mãe ou tutor (artigo 3º) e delinquente (dentre outras situações) deveriam ser postos sob a assistência e proteção do Estado, na figura do juiz de menores, que tinha função preventiva e corretiva.

Por sua vez, o chamado Código de Menores<sup>15</sup>, Decreto nº 17.943 (12/11/1927), redigido por José Cândido de Albuquerque Mello de Mattos, que afastou a Teoria da Ação com Discernimento, trazia (artigo 146) um elenco de atribuições do Juízo de Menores, referindo-se as de assistência, defesa, processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes com menos de 18 anos de idade.

Ao Estado cabia a assistência educativa dos menores e podendo este, sempre que necessário, promover a segurança da criança e do adolescente invadindo a esfera da família, sendo ao juiz de menores atribuídos poderes de compor e julgar o processo sem intervenção

---

<sup>15</sup> Esta é a Lei que teve maior prazo de vigência, tendo aplicação mesmo durante os períodos ditatoriais, nos quais funcionaram o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM-1945) e a Fundação do Bem Estar do Menor (FUNABEM – 1964), sempre visando a “proteção ao menor abandonado e delinquente”, mas jamais alcançando seus objetivos, uma vez conhecido o SAM como “sem amor ao menor” e a FUNABEM como um purgatório, repetindo-se as mais diversas violações de direitos às crianças nestas instituições.

de advogado, o pátrio poder podia então ser suplantado pelo poder do juiz (VERONESE, 1999, p. 28).

O Estado, neste contexto, passou a assumir a responsabilidade pela infância e adolescência desprotegidas, centralizados os poderes no Juízo de Menores que exercia funções jurisdicionais, administrativas, assistenciais e até legislativas (CARVALHO, 1980, p. 19), inaugura-se a fase da ação jurídica e social do juiz de menores que perduraram até as alterações estabelecidas pelo ECA.

Destacando-se a idéia da salvação dos menores sucedendo aquela do castigo e a necessidade de uma caridade orientada para uma ação útil e produtiva (CARVALHO, 1980, p. 21). Já em 1921, foram criadas instituições para receber os menores com a nomeação de juiz de direito de menores, instituições estas cujo modelo perdurou nas políticas públicas brasileiras (RIZZINI, 1993).

Desta forma, o Código de Menores deu início à assistência e proteção à criança fundada nas ciências médica e jurídica, na vigilância, no tratamento, na reabilitação e na reeducação destes. Na perspectiva da Doutrina da Situação Irregular, prevista as situações de irregularidade como a vadiagem, mendicância e libertinagem, o menor foi classificado pela lei devendo ser diagnosticada a sua patologia e tratado, aplicando-se as medidas jurídicas e sociais determinadas pelo Juízo. Nesta orientação, a construção de locais de reeducação e recolhimento prosperou,

é muito mais útil para estes [menores] a construção de RECOLHIMENTOS PROVISÓRIOS e INSTITUTOS DE REEDUCAÇÃO do que os próprios Orfanatos e Institutos de Caridade para os quais contribui com seu esforço e seu dinheiro. [...] aqueles são essenciais ao funcionamento dos Juizados de Menores e à reeducação dos menores infratores, desajustados e indisciplinados, ameaça constante e crescente que pesa sobre a segurança coletiva (CARVALHO, 1980, p. 20).

O abrigo de menores recebia provisoriamente os menores abandonados e delinquentes que não podiam ser colocados sob a guarda dos pais, sendo colocados à disposição do juiz, devendo permanecer neste estabelecimento para observação técnico-especializada e indicação de tratamento e medidas reeducativas afastando-se qualquer objetivo punitivo ou de intimidação (CARVALHO, 1980, p. 40). Referindo-se às instituições para recolhimento. Os ditos problemas dos menores eram considerados consequências da ausência e da orfandade, da incompetência das famílias pobres de cuidarem de seus próprios filhos, necessitando da intervenção estatal

para assisti-los e educá-los, negando-se a influência de qualquer fator social embora o fator econômico se tornasse cada vez mais evidente.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (16/07/1934) caracterizou-se pela positivação dos direitos sociais, o Estado passa a ser atuante e se imiscuir nas questões relativas ao bem-estar da população (COELHO, 1998, p. 98). À União competia traçar as diretrizes da educação nacional, complementadas pelos Estados. O artigo 149 prescrevia que a educação é um direito de todos, devendo ser ministrada pela família<sup>16</sup> e pelos Poderes Públicos; a educação religiosa de caráter facultativo seria ministrada conforme os princípios religiosos de cada aluno; a aplicação de um mínimo de 10% do orçamento pela União e Municípios na educação. O Plano Nacional de Educação firmou normas no sentido do assegurar um ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos. Ainda a Constituição Federal de 1934, durante a era Vargas, estendeu ao menor de 18 anos de idade alguns direitos sociais (artigo 121, § 1º, d) e ainda o amparo à maternidade e à infância (artigo 121, § 3º).

Na Constituição de 1937, percebe-se um Estado intervencionista, autoritário e paternalista, que exaltava os interesses coletivos como preponderantes aos individuais (COELHO, 1998) inclui-se o dever dos Estados e municípios de assegurar o acesso ao ensino público e gratuito àqueles sem condições de pagar o ensino particular (artigo 129). O texto constitucional aponta para a responsabilidade dos pais quanto à educação e atribui ao Estado um papel subsidiário, destacando uma educação para o civismo, disciplinadora de modo a preparar os alunos para desempenhar suas funções como trabalhadores e em defesa da pátria.

Com relação ao papel do trabalhador, o Estado brasileiro pós-30, outorgando benefícios apenas ao trabalhador sindicalizado, trouxe como consequência uma cidadania na qual os direitos sociais não decorriam dos direitos civis e políticos<sup>17</sup>, surgem como parte de um articulado projeto político-ideológico do Estado (PANDOLFI, 1999, p. 52). Considerando-se estes enunciados, a população brasileira construiu uma percepção individualista sobre os direitos mais do que coletiva,

até o século XIX [o pobre], pertencia ao domínio absoluto da Igreja. A preocupação com a pobreza por parte das ciências, [...] permitiu tomarem para si diversos aspectos de pauperismos como objetos de estudo. Desta forma forneceram às elites

---

<sup>16</sup> A educação, enquanto tarefa e responsabilidade da família, permanecerá nas constituições brasileiras, transparecendo que a responsabilidade por manter e encaminhar seus filhos à escola fosse unicamente responsabilidades destas sendo a contrapartida a gratuidade ofertada pelo Estado (CURY, 2005, p. 14).

<sup>17</sup> Marshall (1967) compreende que a conquista de direitos civis levou à aquisição de direitos políticos e estes a dos direitos sociais.



sociais e políticas os instrumentos que possibilitavam a elas reclamarem entre si o domínio de uma situação que as ameaçaria diretamente e que a Igreja mostrava-se incapaz de controlar (RIZZINI, 1993).

A concepção de introduzir o menor na lei para proteger a sociedade de seus atos, difundida inicialmente, responsabilizando-o penalmente pela delinquência e recolhendo-o a Casas de Correção, passa para a meta do Estado de reeducação dos menores, de controle social destes e do tratamento de suas patologias para sua recuperação e concretização do processo de submissão (FRAGA FILHO, 1996, p. 133).

Inseridas na concepção de amparo assistencialista, paternalista e na política pública de assistência social concentrada e centralizada no Estado, engajada na face autoritária, correcional e de isolamento como proteção ao menor, surge no Distrito Federal, em 1941, o Serviço de Assistência a Menores/SAM (Decreto-Lei nº 3.799/1941). Com ação estendida a todo o país nos termos do Decreto-Lei nº 6.865, de 11 de setembro de 1944, funcionou como órgão subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, articulado ao Juízo de Menores para prestar assistência aos menores infratores para sua recuperação (FERNANDES, 1998, p. 20).

A instituição caiu em descrédito frente à corrupção e violência ali praticadas e adquirindo o problema do menor, no contexto de 1964, o *status* de problema social e assunto de Estado (VERONESE, 1999, p. 33). Sensibilizada pelo drama do menor e constatada a necessidade de uma política pública para solucionar a questão, a assistência ao menor assumiu o caráter de uma política nacional que foi formulada, implantada e executada pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor/FUNABEM (1964), que tinha por missão ações preventivas e controladoras, repressivas ou punitivas para que o menor ajustasse seus comportamentos as exigências da vida em sociedade (VERONESE, 1999, p. 34).

Cabia então à FUNABEM, com linhas de ação terapêutica e preventiva, atuar como uma casa de educação voltada ao atendimento de menores de 18 anos de idade, com diretrizes fundadas na política de assistência e nos atos internacionais como a declaração Universal das Nações Unidas dos Direitos da Criança (1959) a qual reconhece que a criança deve ter atenção e cuidados especiais, tendo direito à educação, saúde, segurança afetiva e material, sem discriminação de qualquer natureza. Quanto a suas funções, a FUNABEM tinha por objetivo,

pesquisar métodos, testar soluções estudar técnicas que conduzam à elaboração científica dos princípios que devem presidir toda ação que vise à reintegração desses menores na sociedade. [...] não executa diretamente o trabalho, mas deve orientar essa execução, que se fará de forma descentralizada, nos Estados, através de

fundações estaduais ou de entidades privadas. Em outras palavras: a FUNABEM formula os princípios da ação e coordena sua implementação por meio de uma rede nacional de entidades públicas (PEREIRA JUNIOR, 1976, p.36)

Na realidade, no entanto, a FUNABEM se constituiu em órgão executor, espalhando sedes por todo o país, principalmente nas capitais dos Estados e, frente à complexidade dos problemas relativos à proteção da infância, considerou que os problemas relativos à proteção da infância e da juventude deviam ser tratados em um enfoque global que considerasse os aspectos biológicos, psicológicos e sociais, mas na prática permanecerem em execução “[...] os enfoques e práticas correccionais-repressivas, assistencialistas e educativos passaram a conviver de forma justaposta no interior da FUNABEM e das suas congêneres estaduais” (COSTA, 1990, p. 20).

A inclusão das medidas em favor da infância e da adolescência associaram-se aos planos de desenvolvimento<sup>18</sup>, onde a inserção desta política nos planos nacionais atendia a necessidade de controle da explosão demográfica, à proteção dos efeitos do subdesenvolvimento, ao controle da disfunção social e familiar que vitimizava esta população e a necessidade de formar homens e mulheres com qualidades morais (PEREIRA JUNIOR, 1976, p. 24-29).

Finda a Segunda Guerra Mundial, derrotado o nazismo, a Carta de 1946 — de cunho liberal e democrático — se apresenta como um instrumento para a redemocratização, destacando que a educação é direito de todos; a obrigatoriedade do ensino religioso nas escolas públicas e o dever e direito de educar com a interferência da família e do Estado e a educação obrigatória e gratuita no ensino primário. Boaventura afirma que não houve grandes inovações nesta Constituição quanto à educação, mas destaca que,

com ela começa o ciclo das leis de diretrizes e bases. A Lei nº 4.024, de 1961, a primeira lei geral de educação (HARREL, 1968), permitiu a descentralização da educação na esfera federal para a estadual, com a institucionalização dos sistemas de educação e recreação dos Conselhos de Educação com funções normativas. Ainda na vigência desta LDB, foram instituídos o salário-educação e a pós-graduação (BOAVENTURA, 2005, p. 106).

O período que inicia em 1964 e se estende até a década de 80, marca um Brasil de autoritarismo e ausência do Estado Democrático de Direito, se antes, na década de 60 o país

---

<sup>18</sup> O governo Castelo Branco editou a Lei nº 4.513, de 1 de dezembro de 1964, fixando as diretrizes dessa política visando relacionar as prescrições mínimas e criar um instrumento de ação para implantar a política nacional de bem estar do menor. Dentre as diretrizes fundamentais dessa política destaca-se: “os princípios constantes de documentos internacionais, a que o Brasil tenha aderido; b) assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos.”

debatia-se entre a ideologia política e o modelo econômico (nacionalismo populista), a submissão ao controle estrangeiro ganhava espaço. A partir de 64, o capital estrangeiro grassa no país, e a recuperação e progresso econômico fundam-se num modelo concentrador de renda que favoreceria a algumas camadas da população, submetendo os assalariados ao arrocho salarial, favorecendo o êxodo rural e agravando o abismo entre ricos e pobres. Marcada pelo fortalecimento do Poder Executivo e do Presidente da República, a Constituição de 1967 traduz um período de intervenção do governo (militar) em todas as instituições brasileiras, sob um manto de combate ao comunismo e aos subversivos.

A educação é pautada como direito de todos, sendo obrigatório o ensino dos 7 aos 14 anos de idade e o ensino religioso facultativo, excluindo por outro a igualdade de oportunidades, quando redefine o direito à educação e a liberdade de cátedra. Entidades representantes dos estudantes consideradas subversivas (a exemplo da União Nacional de Estudantes) foram consideradas ilegais tornando obrigatório o ensino da Moral e Cívica nas escolas em todos os graus e modalidades de ensino.

A emenda Constitucional nº 01 (17/05/1969) refletiu o autoritarismo em seus dispositivos e determinou como competência da União estabelecer e executar os planos nacionais de educação. Para erradicar o analfabetismo foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). O tecnicismo na educação preponderava, impondo um modelo empresarial de racionalização, adequando a educação aos imperativos da sociedade industrial e tecnológica, economizando tempo e custos (ARANHA, 2006, p. 314-315).

O ensino tecnicista tinha por objetivo adequar, moldar e alterar o comportamento dos alunos por treinamento, desenvolvendo suas habilidades, procurando formar profissionais para atender às necessidades de mão-de-obra especializada para o mercado, o valor da educação associava-se à idéia de valor econômico. A educação se configurava como competência e qualificação com eixo no capital humano expressando a visão produtivista e retirando da educação a perspectiva dos direitos do homem (PÍOVESAN, 1996).

Acompanhando estas concepções, um novo Código de Menores, reeditando a concepção do menor em situação irregular, coube ao Senador Nelson Carneiro que apresentou o projeto nº 105 ao qual foi apresentado um substitutivo pelo senador José Lindoso que fortalecia a FUNABEM e buscava a retirada das atribuições administrativas do juiz de menor determinando à instituição o estudo do problema do menor e a indicação de medidas ao menor infrator ou carente e ao juiz a determinação destas que seriam executadas pelo Poder Público (CARVALHO, 1980, p. 81). Mesmo se desenvolvendo num contexto internacional que aprovara em 1959 a Declaração Universal dos Direitos da Criança que fundamentam a Doutrina

da Proteção Integral, tendo sido o ano de 1979 o Ano Internacional da Criança os juízes de menores firmam posição pela aprovação do novo Código de Menores ainda orientado pela Doutrina da Situação Irregular. Neste sentido, Adorno (1993, p. 108) aponta que “[...] comparativamente ao que já se verificava na Europa, a sociedade brasileira encontrava-se na contramão da história”.

O Código de Menores brasileiro, Lei Federal nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, dispôs sobre a assistência, a proteção e a vigilância dos menores na faixa etária de 0 a 18 anos de idade em situação irregular ou no caso em que se aplicassem medidas de caráter preventivo e dos menores entre 18 e 21 anos de idade nos casos expressos em lei. De acordo com o artigo 2º deste Código, considerava-se como menor em situação irregular aquele privado de condições essenciais à sua saúde; privado de instrução obrigatória ou de representação ou assistência legal; vítima de maus tratos ou castigos imoderados; em perigo moral; com desvio de conduta; autor de infração penal e tratando do menor abandonado material e juridicamente, da vítima e em perigo moral, do inadaptado e do infrator situações vistas como patologia social (CAVALLIERI, 1986, p. 35 e 42). O novo Código submetia o menor autor de infração penal a um processo inquisitorial no qual ao juiz cabia a função de reprimir comportamentos desviantes e proteger a ordem social, este detinha poderes quase ilimitados, sem garantir qualquer contraditório ou a participação de advogado.

Acolhidas as legislações e criadas instituições que germinaram sob a égide da situação irregular, a preocupação e as políticas voltadas ao atendimento da criança e do adolescente, se caracterizaram até então pela preocupação em enquadrar crianças e adolescentes, castigar e punir, buscando reeducá-los e inseri-los na sociedade como força de trabalho forjada nos bons costumes.

Em razão das divergências quanto à permanência da Doutrina da Situação Irregular, impulsionados por mudanças sociais, políticas e econômicas tanto nacionais quanto internacionais, refletidas nos marcos legais, configura-se o ambiente favorável para a adoção do paradigma da **Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente**, o que o Brasil realizou na Constituição de 1988 (artigo 227), antecipando-se a adoção internacional (Organização das Nações Unidas/ONU-20/11/89).

Diante da reabertura política e da redemocratização do Brasil, a partir de 1980, frente às discussões internacionais sobre a proteção e os direitos da criança e do adolescente, diferentes movimentos sociais passaram a conquistar espaços de expressão, promovendo debates e manifestações no sentido de acolher um novo paradigma que rejeitava a concepção do menor-objeto, afirmava a concepção de criança e adolescente como sujeito de direitos aos quais

deveria ser garantida proteção especial, considerando-as como pessoas em desenvolvimento e credoras de absoluta prioridade.

## 2.6 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE: CIDADANIA E PROTEÇÃO INTEGRAL

A evolução histórica do conceito de cidadania revela que muitas situações, antes consideradas como absurdas, incorporavam-se ao conceito de cidadão, com o passar do tempo. Exemplos delas referem-se à situação da mulher, da criança e do adolescente, do portador de deficiência, do negro escravo. O voto da mulher em tempos outrora era proibido, no entanto, hoje, não há democracia que não o reconheça e, como já visto anteriormente, a criança e o adolescente não eram considerados como sujeitos de direitos como atualmente ocorre. Assim, pode-se conceituar cidadania em uma situação contextualizada, mas não de forma perene e definitiva, pois seu significado também se liga às lutas e reivindicações de cada povo e ao pleno exercício da democracia.

### 2.6.1 A Construção da Cidadania de Crianças e Adolescentes

A reflexão sobre o conceito de cidadania coloca outras questões em pauta, como as concepções de cidadão e de cidadania ao longo da história e a compreensão atual sobre o que é ser cidadão.

A definição de cidadania não é um conceito estanque, mas histórico, variando seu sentido no tempo e no espaço (PINSKY, 2003, p. 9). Ser cidadão na época do Brasil colônia, durante o período da escravatura ou dos regimes militares, difere da compreensão posta nos documentos internacionais contemporâneos que tratam dos direitos humanos e que contextualizam a nossa atual compreensão. Da mesma forma, é diferente a concepção de cidadania que se tem na Alemanha, Estados Unidos ou no continente europeu em relação ao Brasil. Isto ocorre não apenas pelas “regras que definem quem é ou não titular da cidadania, mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados nacionais contemporâneos” (PINSKY, 2003, p. 9).

A concepção de cidadania está associada à idéia de igualdade política e participação, idéia que se encontrava presente na Grécia antiga e foi revisitada pelo ideário da Revolução

Francesa. No mundo Grego, a cultura se apresentava como princípio formativo do homem, sendo os gregos educados para a virtude da participação na sociedade. O grego cidadão deveria exercer uma gama de atividades públicas e de participação política, sendo partícipe e responsável pela vida na comunidade. No entanto, o direito de participação era restrito a um determinado número e grupo de pessoas. Assim era que as mulheres, os estrangeiros e escravos não tinham o direito de participar das deliberações da cidade-estado.

Por sua vez, os romanos diferenciavam a cidadania e a cidadania ativa. Onde aos cidadãos ativos cabia o direito de participar da política e de ocupar os cargos da administração pública, caracterizada pela distinção entre o cidadão e o não cidadão.

No período greco-romano, da antiguidade, a cidadania se caracterizava então, por ser excludente, onde as mulheres, os jovens, escravos e estrangeiros e não proprietários não possuíam esse *status*. Se na Grécia a exclusão de certos segmentos da sociedade era regra, em Roma o monopólio dos cargos públicos e religiosos pertencia à oligarquia de proprietários rurais apartando a plebe.

Na Europa (séculos XVII e XVIII), a sociedades estava organizada em classes que apresentavam diferenças marcantes no que tratava do poder e das condições econômicas que possuíam. Marcadamente a sociedade se organizava em nobres, plebeus e burguesia e o poder absoluto se concentrava nas mãos dos reis absolutistas.

Já, o que se entende hoje por cidadania tem por base os ideais da Revolução Inglesa (1688-1689), que se caracterizava pela luta pela inclusão da população e pelo fim das desigualdades e da Revolução Americana (1776), que expressou a formulação inicial dos Direitos Humanos, trazendo ideais ligados ao direito de liberdade e de igualdade entre os homens. Por sua vez, a Revolução Francesa de (1789), foi um marco na construção da cidadania como é compreendida hoje, na medida em que adotou como princípios a liberdade, igualdade e fraternidade entre os homens, sendo instituidora dos direitos civis e tendo como referencial a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Ressalte-se que na Constituição Francesa de 1791 permanece a separação entre cidadania e cidadania ativa. O cidadão ativo deveria ser francês, homem, proprietário de bens imóveis e com renda determinada. Sendo excluídos as mulheres, os trabalhadores e os mais pobres, o que fortifica a noção de que no processo histórico de construção do conceito de cidadania se mantém um processo de expropriação e exclusão. Pode-se indicar que há uma separação entre os proprietários e os não proprietários, sendo que somente aos primeiros cabe a cidadania plena e aos demais, a proteção individual, de sua liberdade e de sua crença (BUFFA, 2002, p. 27).

No sentido moderno, cidadania é “um conceito derivado da Revolução Francesa (1789), para designar um conjunto de membros da sociedade que têm direitos e decidem o destino do Estado” (FUNARI, 2003, p. 49), que se relaciona também aos movimentos de lutas e conquistas de direitos pelos homens.

A definição de cidadão ligada aos Direitos é tratada por PINSKY (2003, p. 9). Sem a congregação dos direitos civis, políticos e sociais a cidadania não é plena, estes direitos não podem ocorrer de forma isolada, formam um todo que permite o exercício da cidadania plena.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais (PINSKI, 2003, p. 9).

A cidadania depende então do pertencimento a um dado Estado, depende dos marcos normativos de cada país, que determinam deveres e direitos específicos aos cidadãos. Neste sentido, Marshall analisa o conceito de cidadania relacionando-o aos direitos civis, políticos e sociais. Referenciado na Inglaterra – o que deve ser considerado ao relacionar seus estudos com a realidade brasileira - sua obra “Cidadania, classes sociais e *status*”, estabelece o conceito de cidadania relacionado às gerações de direitos: civis, políticos e sociais. Para Marshall (1967, p. 61), os direitos políticos,

estão relacionados ao direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. Os direitos civis são os necessários à liberdade individual, liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Enquanto que os direitos sociais referem-se a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar por completo da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Na abordagem de Norberto Bobbio (2004), que compreende que os Direitos Humanos nascem e se desenvolvem historicamente, e podem ser classificados em três gerações, pode-se entender que o Direito à Educação Escolar também se insere nesta transformação histórica. E pode então ser compreendido em três dimensões. Enunciando um paralelo entre as dimensões

de direitos propostos por Bobbio (2004), Carlota Botto (2005, p. 777- 798) aponta para um Direito à Educação que acompanha esta tese.

A primeira geração de direitos, desenvolvida no período Iluminista, os direitos políticos, de voto e participação na vida social se ampliam e exigem uma postura diferenciada na educação. Situam-se no ensino para todos, universal, isto é, o direito de acesso de todas as crianças e adolescentes à educação escolar, com a ampliação de iguais oportunidades. Ampliar o acesso é um ideário político que garante o próprio processo democrático, criando condições para a participação política pelo voto. Destaque-se que esta ampliação tem uma intenção política, o reconhecimento da igualdade dos homens diante de seu direito de serem todos educados. Cabe destacar que a educação desenvolvida na escola se adapta e reproduz a um determinado padrão cultural, que mantém à margem uma grande parte da população infanto-juvenil, formal – pelo não acesso à escola - ou informalmente – pelo fracasso escolar. É o que já foi apontado como a violência simbólica que idealiza como padrão a cultura das elites.

A segunda geração de direitos, na abordagem da autora citada, ocorre na revisão da qualidade do ensino público. Critérios norteadores da qualidade do ensino ministrado, mediante possível flexibilização de conteúdos e de métodos com o objetivo de obter todo o êxito no trato com as distintas populações de alunos com que se trabalha. Assim busca-se a universalização, de forma equânime e na qual é necessário rever as práticas e a pedagogia estabelecidas na escola. Acompanhando e se seguindo a primeira geração, desenvolvida no período Iluminista, os direitos políticos, de voto e participação na vida social se ampliam e exigem uma postura diferenciada na educação, que se traduzam na emergência de saberes que suplantem a matriz eurocêntrica, branca, capitalista do mundo ocidental. O que projetaria um Direito à Educação Escolar, de terceira dimensão, voltado para a cidadania, para uma cidadania planetária, que contempla a diversidade e a compreende como parte da espécie humana. A terceira geração dos direitos educacionais tem centralidade no encontro de culturas, na partilha e na fraternidade. Contemplando as diferenças, pensar a diversidade sem desprezar a universalidade.

Cabe ressaltar que o processo de construção do Direito à Educação Escolar compartilhando a construção da cidadania, trava estreita relação com os direitos, contempla a história enquanto cruzamentos e teias que implicam na compreensão do humano de forma ampliada, onde a educação apresenta, ou pode apresentar, um ser humano mais abrangente, generoso e fraterno, incorporando a nacionalidade e a internacionalidade, encontrando e incluindo a diversidade.



Ser cidadão implica o reconhecimento e a concretização de seus direitos civis, políticos e sociais (neste sentido intimamente ligada ao aspecto legal, busca garantir a efetividade destes direitos); cidadania resulta na efetivação de tais direitos e na luta incessante para alcançá-los, independentemente da condição pessoal ou social do indivíduo e implica no cumprimento de seus deveres. Especificamente em relação à criança e ao adolescente, reconhecê-los como cidadãos é assegurar o que foi estabelecido tanto na Constituição Federal (artigo 227) bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 3º, 4º e 5º), ou seja, a proteção integral e com absoluta prioridade aos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à profissionalização, à cultura, ao lazer, ao respeito, à liberdade, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Direito à Educação Escolar possui papel fundamental no desenvolvimento do ser humano rumo à cidadania, na medida em que propõe uma relação dialógica, inclusiva, tolerante, solidária e cosmopolita entre os homens, divulgando e construindo saberes libertadores. Sobre a educação libertadora, Paulo Freire (2000, p. 104) aponta que “[...] é um ato de amor, por isso, um ato de coragem, não pode temer o debate e a análise da realidade, não pode fugir à discussão criadora sob pena de ser uma farsa”. Com ênfase é que, neste sentido, Dallari (1986) postula que a criança tem o direito de pensar por si, de livremente formar suas concepções e que o direito de pensar exige que,

a criança não sofra a imposição ou censura de idéias por arrogância ou intolerância dos pais. Os adultos não devem usar seus conhecimentos mais amplos e sua capacidade de argumentação para inculcar nas crianças a convicção de que só suas idéias são boas e inspiradas na boa-fé e de que todas as demais são absurdas e produtos da má-fé. Não devem também valer-se de sua autoridade para impedir que a criança conheça outras idéias, além daquelas que eles consideram melhores. (DALLARI, 1986, p. 26).

## **2.6.2 Cidadania e Proteção Integral**

As mudanças econômicas e sociais que ocorriam em nosso país demandavam, em dado momento, legislações adequadas às necessidades da época. Assim é o caso do Código de Menores e a criação de instrumentos institucionais voltados ao controle, à assistência aos pobres — FUNABEM — passa-se da visão aristocrática do Antigo Regime francês, até a Declaração

dos Direitos do Homem<sup>19</sup> (26/08/1789), por um longo percurso rumo ao reconhecimento dos direitos e da dignidade da pessoa humana.

Desta forma, o desejo pela liberdade e igualdade, que permearam as lutas e as rupturas do século XIX encontram-se, no século XX, expressas em várias conquistas sociais como o sufrágio universal, que estendeu às mulheres e aos analfabetos o direito do voto nos regimes democráticos. Também o século XX presenciou duas Guerras Mundiais, as revoluções socialistas (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e os regimes totalitários contrastando, de um lado, com a democracia que avançava no combate à xenofobia e, de outro, convivendo com a intolerância e a exclusão social.

A economia se internacionalizava e a ciência e a tecnologia avançavam no desenvolvimento de experiências na área da bioengenharia, nas revoluções dos transportes e meios de comunicação de massa associadas às necessárias alterações no mundo do trabalho e nas instituições sociais, mas que, simultaneamente, permanecem exibindo gerando inúmeras violências e violações aos direitos humanos, que evidenciavam e evidenciam uma visão utilitarista e consumista do ser humano, contrastando com a defesa e efetivação destes direitos rompidas pela agitação dos movimentos sociais de contestação<sup>20</sup>. Afirma Bobbio que,

não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes. [...] No campo do direito à participação no poder, faz-se sentir na medida em que o poder econômico se torna cada vez mais determinante nas decisões políticas e cada vez mais decisivo nas escolhas que condicionam a vida de cada homem — a exigência de participação no poder econômico, ao lado e para além do direito (já por toda parte reconhecido, ainda que nem sempre aplicado) de participação no poder político. O campo dos direitos sociais, finalmente, está em contínuo movimento: assim como as demandas de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever. (BOBBIO, 2004, p. 53).

---

<sup>19</sup> A Revolução Americana de 1776 expressou a formulação inicial dos Direitos Humanos, trazendo ideais ligados ao direito de liberdade, de igualdade entre os homens. Por sua vez, a Revolução Francesa de 1789, no século XVIII, foi um marco na construção da cidadania como é compreendida hoje, na medida em que adotou como princípios a liberdade, igualdade e fraternidade entre os homens, sendo instituidora dos direitos civis. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão firma a proteção dos direitos do homem contra os atos do Governo, instruindo os indivíduos sobre seus direitos fundamentais, que como direitos do homem preexistentes são imprescritíveis, inalienáveis e individuais e universais (FERREIRA FILHO, 2000, p. 21-23).

<sup>20</sup> Em 1950, os *beatniks* destacam-se como grupos formados por intelectuais e artistas que desprezavam a sociedade materialista e utilitarista do mundo contemporâneo; nos anos 60 os *hippies* faziam oposição à sociedade industrial e consumista e em 1970 o movimento *punk* opõem-se no mesmo sentido.

Assim, na década de 1980 e início de 1990, a Doutrina da Situação Irregular — que concebia a criança e o adolescente como menor abandonado e carente de intervenções, de controle e sujeito a medidas que recomendavam sua internação em casas de correção (a exemplo da FUNABEM) — é confrontada por concepções defendidas pelos movimentos sociais que lutavam pelos Direitos Humanos e pela consagração de um outro paradigma quanto às crianças e adolescentes, que superasse o punitivo: o paradigma educativo.

A nova concepção, acima posta, defendida implicava em firmar documentos internacionais de defesa dos Direitos, estabelecer novos marcos legais nacionais quanto aos direitos fundamentais, o que a CF/88 estabelece no seu Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, e trabalhar no sentido de socializar com o todo da sociedade a nova concepção. A proteção integral disposta no artigo 227 da Carta Magna de 1988 é reforçada no ECA em seu artigo 3º e frisa o dever, isto é, a obrigação de promoção e defesa, com prioridade absoluta da criança e do adolescente, significando a preferência na formulação e execução de políticas públicas, a primazia no atendimento, o direito à vida, saúde e alimentação, também assegurando o pleno desenvolvimento, baseado no direito à dignidade, respeito, liberdade, integridade e convivência familiar e comunitária.

Neste sentido, pode-se registrar que as primeiras normas internacionais destinadas à proteção e acolhimento das crianças e dos adolescentes foram formuladas sob os efeitos das atrocidades cometidas na Primeira e Segunda Guerra Mundial contra as populações civis. Foram fundadas organizações não-governamentais que atuaram na defesa e proteção das crianças vítimas, a exemplo da Sociedade das Nações (SND); o *Save the Children Fund International Union* (1914) e a *Union Internationale de Secours aux Enfants* (1915).

Dentre os documentos que fundamentaram as primeiras legislações de proteção à infância, pode-se destacar o elaborado pela organização não governamental *International Union for Children Welfare*, que estabelece (1923) alguns princípios dos direitos da criança que foram incorporados na Declaração dos Direitos da Criança da Sociedade das Nações, exarado pela Liga das Nações (26/09/24), conhecida como Declaração de Genebra. O documento aponta para a necessidade de atenção e de propiciar condições favoráveis para o desenvolvimento físico e psíquico das crianças, protegendo-as de todo tipo de exploração.

Finda a Segunda Guerra Mundial e crescente, as reivindicações e lutas de indivíduos e grupos em defesa dos direitos que foram violados, a semelhança do ocorrido na Primeira Guerra Mundial, e somados a outras reivindicações, são elaborados diversos documentos, reconhecidos e ratificados por diversos países para garantir direitos. Em 1946, surge a União Internacional de Proteção à Infância (resultante da fusão entre a União Internacional de Socorro às Crianças e a

Associação Internacional de Proteção à Infância) que elabora a primeira declaração em favor da criança.

Em 1948, a Declaração de Genebra sofre alterações, mas, de qualquer forma, registre-se que o texto aponta para a proteção e para a defesa das crianças e lhes assegura o gozo de todos os direitos fundamentais<sup>21</sup> inerentes à pessoa humana demonstrando interesse em destacar a responsabilidade e os deveres de proteção do adulto às crianças. A confirmar estas características, o preâmbulo da Declaração de Genebra expressa que homens e mulheres reconhecem que a humanidade deve dar à criança o que tem de melhor e afirmam os seus deveres. No registro do artigo III enuncia o dever de proteção das situações de fome e abandono e de exploração como à exposta no artigo V.

Assim firmada a Declaração, a igualdade de crianças e adolescentes não parecia o centro do documento voltado muito mais à noção de fragilidade e vulnerabilidade, não destacando qualquer associação a sua situação de sujeito de direitos. Neste sentido, Janusz Korczak anuncia que “os legisladores de Genebra confundiram as noções do dever e do direito; o tom da sua declaração é o de um pedido, não de uma exigência; um apelo à boa vontade, à compreensão” (DALLARI; KORCZAK, 1986, p. 86).

Seguindo esta orientação, o Direito à Educação Escolar não é enunciado de forma expressa na Declaração de Genebra, que mesmo convivendo com o movimento da Escola Nova passa a margem deste, movimento que teve seus contornos iniciais na tentativa de superação da escola tradicional voltada para a memorização de conteúdos, adequando-se ao mundo da revolução industrial e da ascensão burguesa, buscando a formação global do aluno e o acesso à educação como direito de todos.

Em favor e na busca do efetivo reconhecimento da criança e adolescente como sujeito de direitos e de liberdades somam-se as diretrizes do Conselho Econômico e Social da ONU que, em 1946, apresentou um conjunto de diretrizes apontando às nações a necessidade de atualizar a Declaração dos Direitos da Criança de 1924 e a recomendação da criação da UNICEF, que atua até hoje nas questões relativas à proteção da criança.

---

<sup>21</sup> O tema mostra-se complexo e envolve a idéia de Direitos Humanos e tende a diferenciar-se tanto quanto as características das classes e grupos sociais que os buscam e os invocam num dado tempo/espço. Elegendo então uma definição de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais frisa-se que os primeiros são inerentes à própria condição humana, sem particularidades e estendidos a toda a espécie humana. Os Direitos Fundamentais, por sua vez, se constituem naqueles positivados nas Constituições, nos aparatos normativos dos diferentes Estados. Comparato afirma que [...] não é difícil entender a razão do aparente pleonasma da expressão direitos humanos ou direitos do homem. Trata-se, afinal, de algo que é inerente à própria condição humana, sem ligação com particularidades determinadas de indivíduos ou grupos. [...] Estes últimos são os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais (COMPARATO, 2005, p. 57).

Por seu lado, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948<sup>22</sup> reafirma a importância da infância, somando elementos às intenções de proteção, amparo e direitos às crianças e aos adolescentes. Para Comparato, a Declaração,

[...] representa a culminância de um processo ético que, iniciado com a Declaração de Independência dos Estados Unidos e a Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão, da revolução Francesa, legou ao reconhecimento da igualdade essencial de todo ser humano em sua dignidade de pessoa, como fonte de todos os valores independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição, como se diz em seu artigo II. E esse reconhecimento universal da mais desumanizadora guerra de toda a História, percebeu-se que a idéia de superioridade de uma raça, de uma classe social, de uma cultura ou de uma religião, sobre todas as demais, põe em risco a própria sobrevivência da humanidade (COMPARATO, 2006, p.225).

Afirmado uma distinção especial à criança a Declaração dispõe, no artigo XXV, que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social” por sua vez reserva importância à educação, entendida como gratuita e obrigatória no grau elementar, que se encontra destacada no preâmbulo da Declaração de 1948, referindo-se também, de modo especial, à promoção de relações amistosas entre as nações e à promoção social e de melhores condições de vida em ampla liberdade, neste sentido é o artigo XXVI da Declaração que expressa:

1. Todo tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será generalizada; o acesso aos estudos superiores será igual para todos, em função dos méritos respectivos.
2. A instrução será orientada, no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos nacionais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. [...].

Embora ainda distante das proposições da Convenção de 1989, a Declaração Universal dos Direitos da Criança (20/11/59), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, é o

---

<sup>22</sup> O Relatório da UNICEF sobre a Situação Mundial da Infância de 1999 declara a importância da educação enquanto Direito e afirma que o Direito à Educação expresso na Declaração de 1948 “[...] constituiu o início de um amplo esforço empreendido pela Organização das Nações Unidas no sentido de promover direitos sociais, econômicos e culturais atrelados a direitos civis e políticos” (UNICEF, 1999, p. 9-10).

marco internacional que afirma a concepção da criança enquanto sujeito de direitos, que não pode estar sujeito à discriminação de qualquer tipo, considerada prioridade absoluta<sup>23</sup>.

O aprofundamento da nova concepção com relação à criança e ao adolescente, pode ser identificada nos dez Princípios da Declaração, quais sejam: Direito à igualdade, sem distinção de raça, religião ou nacionalidade; Direito à especial proteção para seu desenvolvimento físico, mental e social; Direito a um nome e uma nacionalidade; Direito à alimentação, moradia e assistência médica adequada para a criança e a mãe; Direito à educação e a cuidados especiais para a criança física ou mentalmente deficiente; Direito ao amor e à compreensão dos pais e da sociedade; Direito à educação gratuita e ao lazer infantil; Direito a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes; Direito a ser protegida contra o abandono e a exploração no trabalho; Direito a crescer, dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos.

O texto da Declaração contemplando os direitos que buscam a integração das crianças e adolescentes na sociedade, garantindo direitos sociais, destaca a importância do Direito à Educação Escolar, pautado no Princípio VII, como segue,

a criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita — em condições de igualdade de oportunidades — desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral, chegando a ser um membro útil à sociedade.

O Princípio trata do Direito à Educação Escolar, educação que toma por gênese a igualdade e a igualdade de oportunidades, bem como a inserção da criança na sociedade, educação de cunho obrigatório e gratuito (ao menos na etapa elementar) como plataforma para a preparação da criança para o exercício pleno de suas aptidões, responsabilidades e liberdades, para a cidadania. Quanto à efetividade deste princípio a dificuldade apresenta-se na consolidação do acesso e permanência com sucesso da população infanto-juvenil empobrecida à

---

<sup>23</sup> Adota-se o conceito de doutrina como o “[...] conjunto da produção teórica elaborada por todos aqueles ligados, de uma ou de outra forma, ao tema, sob a ótica do saber, da decisão ou execução” (MÉNDEZ, 1994, p. 92). A Doutrina da Proteção Integral da Criança, de acordo com o mesmo autor, fundamenta-se em diversas normas internacionais: Declaração dos Direitos da Criança (1959); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Jovens- Regras de Beijing (1985); Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989); Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil- Diretrizes de Riad (1990); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990); Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento da Criança (1990) (MENDEZ, 1994, p. 71).

educação escolar, tanto quanto à própria consolidação da concepção de educação escolar acima expressa.

Mesmo considerando a conexão – e importância – entre os diferentes Princípios da Declaração, percebe-se que o Princípio X estabelece a interligação entre todos os enunciados do documento. Firmando o direito da criança à fraternidade universal, rejeitando toda e qualquer forma de discriminação, evidencia a necessidade de educar sem preconceitos, estimulando a percepção da igualdade fundamental de todos os homens, numa educação que seja libertadora<sup>24</sup>.

Em que pese as interrogações sobre a efetividade/inefetividade dos Princípios exarados na Declaração nos nossos dias, em nosso país e em outros tantos, que evidenciam a negação da igualdade e da fraternidade, estes contribuem para a consagração do bem-estar da criança, promovendo e valorizando a pessoa humana, conclamando a sociedade para que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da sociedade, dos direitos e as liberdades nela enunciados.

A proteção devida à criança posta na Declaração, mesmo sem força normativa, impositiva, de cumprimento obrigatório pelos países que a ela aderiram, se constitui em marco da nova condição da infância, que passa da compreensão do menor como objeto de compaixão e/ou repressão- objeto de direitos- à criança e adolescente enquanto sujeito pleno de direitos (MÉNDEZ, 1994, p. 72). No centro das discussões sobre a situação e proteção à infância, a Assembléia Geral das Nações Unidas declarou o ano de 1979 como o “Ano Internacional da Criança”, estabelecendo-se, então, no governo da Polônia, a idéia da construção de um texto, com suporte nas idéias de Janusz Korczak. Passados trinta anos, emerge a idéia da criança como sujeito de direitos e liberdades os quais culminam na Convenção dos Direitos da Criança (20/11/1989)<sup>25</sup>, ultrapassando a concepção de proteção. Em cinquenta e quatro artigos a Convenção aponta a fragilidade da infância, necessitada de proteção e a concepção da criança como sujeito de direitos e liberdades. O pensar a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos em igualdade, e enquanto destinatário de atenção especial, em desenvolvimento, como

---

<sup>24</sup> A Declaração dos Direitos do Homem já expressa a igualdade entre os homens em dignidade e direitos os quais devem agir com espírito de fraternidade uns com os outros e no artigo 26 que “A educação deve visar a plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos [...]”.

<sup>25</sup> A Convenção afirmada internacionalmente por mais de 170 países é “[...] fruto de um esforço conjunto de vários países que, durante dez anos, buscaram definir os direitos humanos comuns a todas as crianças, para a formulação de normas legais, internacionalmente aplicáveis, capazes de abranger as diferentes conjunturas sócio-culturais existentes entre os povos” (PEREIRA, 1996, p. 25).

cidadão, mas um cidadão ainda criança, gera tensões nas mais diversas esferas institucionais. Sobre a questão, Dallari acrescenta que,

a criança é um ser humano, é uma pessoa, que dependeu de outras para se revelar, mas que possivelmente abrirá para outras o caminho da vida. E que já nasceu como pessoa. Toda a criança nasce como direito de ser. É erro muito grave, que ofende o direito de ser, conceber a criança como apenas um projeto de pessoa, como alguma coisa que no futuro poderá adquirir a dignidade de um ser humano. É preciso reconhecer e não esquecer em momento algum, que, pelo simples fato de existir, a criança já é uma pessoa e por essa razão merecedora do respeito que é devido exatamente na mesma medida a todas as pessoas. (DALLARI, 1986, p. 21).

Importante ainda é destacar o reconhecimento do caráter vinculante da Convenção que convivia com situações de exploração, miséria e outras violações que sujeitavam as crianças de todo o planeta. Além de enunciar normas comuns a todos, reconhecendo valores universais da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e da justiça também inova ao determinar a obrigação dos Estados Partes, que ratificaram a Convenção, de assumirem posições e ações em seus países, com possibilidade de responsabilização jurídica. No entanto, ressalte-se que dentre as obrigações dos Estados Partes, quanto ao cumprimento da Convenção, está a de emitir um relatório periódico ao Comitê dos Direitos da Criança criado pela própria Convenção, identificando as medidas adotadas para implementar os direitos reconhecidos.

A Convenção, ratificada por 192 países (exceto Estados Unidos e Somália) estabelece um conjunto de Direitos Fundamentais, econômicos e sociais, para a criança e adolescente. Edson Sêda<sup>26</sup> avalia que,

firmamos a Convenção, que não foi mais uma declaração de que havia direitos a resguardas mas sim um Tratado Internacional para efetivar os direitos declarados em 1948 e em 1959. A partir daí, temos institutos jurídicos como instrumental para efetivarmos as crianças e adolescentes como adultos do futuro, mas, fundamentalmente, como cidadãos do presente<sup>27</sup>.

Registra-se assim a criação de um estatuto internacional, como um corpo de direitos para a infância, abrangendo direitos de proteção, direitos liberdades, direitos econômicos e sociais, alguns destes de exercício direto pelo próprio titular, outros necessitando de

---

<sup>26</sup> Procurador Federal e membro da Comissão Redatora do ECA.

<sup>27</sup> Sêda (2008).



representação. Neste sentido, enfatiza-se os direitos que a criança pode exercer como os expressos nos artigos 12, 13 e 14 que passam pelo direito de ser ouvida, de ser informada, de liberdade de pensamento, de associação e participação<sup>28</sup>. Os artigos que articulam as concepções da criança enquanto sujeito de direitos e protagonista destes mesmos direitos evidenciam a importância do documento e servem de base para a análise do tema na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, que se forjaram no cerne destas discussões internacionais.

Favorável à emancipação e autonomia da criança, rumo ao desenvolvimento indispensável à transição ao mundo adulto, a Convenção investe no direito à liberdade de expressão e informação, integrando a comunidade, em igualdade de pertencimento. Na mesma medida dos adultos, mas respeitada sua situação peculiar de desenvolvimento, o direito à informação, no que se refere à educação, pode ser encontrado no artigo 29 da Convenção, a ideia de inculcar na criança o respeito pelos valores nacionais, o acesso e a partilha de opiniões e informações promove a participação e pode contribuir na concretização de uma educação para a cidadania<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Art.12. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se em consideração essas opiniões, em função da idade e da maturidade da criança. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente quer por intermédio de um representante ou órgãos apropriado, em conformidade com as regras processuais de legislação nacional. Art.13 A criança terá direito à liberdade de expressão. Esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e divulgar informações e ideias de todo tipo, independentemente de fronteiras, de forma oral, escrita ou impressa, por meio das artes ou de qualquer outro meio escolhido pela criança. O exercício de tal direito poderá estar sujeito a determinadas restrições, que serão unicamente as previstas pela lei e consideradas necessárias: para o respeito dos direitos ou da reputação dos demais, ou para a proteção da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger a saúde e a moral públicas. Art.14 Os Estados Partes reconhecem os direitos da criança à liberdade de associação e à liberdade de pensamento, de consciência e de crença. Os Estados Partes respeitarão os direitos e deveres dos pais e, se for caso, dos representantes legais, de orientar a criança com relação ao exercício de seus direitos de maneira acorde com a evolução de sua capacidade. A liberdade de professar a própria religião ou as próprias crenças estará sujeita, unicamente, às limitações prescritas pela lei e necessárias para proteger a segurança, a ordem, a moral, a saúde pública ou os direitos e liberdades fundamentais dos demais. Art.15 Os Estados Partes reconhecem os direitos da criança à liberdade de associação e à liberdade de realizar reuniões pacíficas. Não serão impostas restrições ao exercício desses direitos, a não ser as estabelecidas em conformidade com a lei e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional ou pública, da ordem pública, da proteção à saúde e à moral públicas ou da proteção dos direitos dos demais.

<sup>29</sup> O conceito de cidadania será abordado no transcurso do trabalho, mas por ora será entendida como o “[...] fato de pertencer a uma comunidade política: configura-se em termos diversos nas diferentes sociedades. Está ligado à liberdade (concebida de modo elitista ou universal) ou à justiça (entendida como ordem ou paridade) e a ambas, e nesse aspecto identifica-se com o exercício de três gerações de direitos humanos: os civis (p. ex., à vida, à expressão, à propriedade, os políticos (p. ex., à função eleitoral, à associação em partidos e sindicatos) e aos sociais (p. ex., ao trabalho, ao estudo, à saúde): a aquisição de tais direitos de C. é progressiva segundo alguns, enquanto segundo outros não têm caráter linear e evolutivo. Enquanto na Antiguidade a ideia de C. resume a de direitos e deveres: ambos considerados essenciais para que alguém seja membro de uma comunidade. Mais precisamente, pode-se dizer que a nova C. conjuga os direitos de liberdade e igualdade com os deveres de solidariedade, neste sentido, o C. está ligado ao de democracia e é caracterizado pela necessidade de combinar a exigência de participação com a de governabilidade, por um lado, e a de justiça com o mercado, por outro. A respeito, fala-se de nova C. com referência à necessidade de superar uma cultura estatista (que leva ao estado assistencial) a favor de uma cultura societária que vá além do binômio Estado-Mercado-Terceiro setor (o considerado não lucrativo, de caráter social privado) (ABBAGNANO, 2007, p. 156).

É desta forma que o artigo 28 e 29 da Convenção estabelece que os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação para que este possa ser exercido progressivamente e em igualdade de condições.

O direito das crianças à educação — ser humanos com menos de dezoito anos de idade como dispõe o artigo 1 do documento — é identificado na Convenção como acesso e frequência à educação escolar básica obrigatória, à oferta de pluralidade na sua formação, enfatizando uma educação em conformidade com os Direitos Humanos e Fundamentais. A intervenção do Estado, com deveres a serem cumpridos em relação ao Direito à Educação Escolar, também é evidente. Neste sentido, o Estado passa a responder então pelas políticas públicas na área da educação, que requerem legislações específicas que regulem a matéria.

Constata-se que o texto da Convenção de 1989 simboliza o ápice de um processo de reconhecimento da criança como sujeito de direitos, reconhecendo suas capacidades para exercerem direitos e liberdades, valorizando sua autonomia, considerando sua especificidade, fragilidade e capacidade de discernimento, todas inerentes a sua condição de pessoa em desenvolvimento. Este processo é permanente e dialoga com a realidade social, com as transformações culturais, políticas e econômicas. Os marcos legais nacionais, que tratam desta nova compreensão dos direitos da criança e do adolescente, inserem-se neste processo, aprofundam e firmam a nova concepção, tema que será abordado a seguir, destacando, nestes, o Direito à Educação Escolar.

### **3 MARCOS LEGAIS BRASILEIROS DA PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR**

O catálogo de direitos fundamentais, os direitos sociais, as ações constitucionais, enfim tudo o que havia sido reivindicado pela sociedade no processo constituinte foi positivado. A Constituição Federal estabelece, já de início, que o Brasil é uma República que se constitui em Estado Democrático de Direito, trazendo explicitamente seus objetivos de construir uma sociedade mais justa, com a erradicação da pobreza, cumprindo com as promessas da modernidade (STRECK, 2002, p. 358).

Notadamente a Constituição Federal brasileira de 1988 privilegia a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental, reconhecendo as carências da sociedade brasileira aponta para a necessidade de privilegiar ações públicas adequadas e suficientes a sua satisfação e determina as responsabilidades do Estado e de toda a sociedade para a superação dos históricos problemas sociais e de toda a sorte de violações dos Direitos Humanos e Fundamentais. O legislador estabelece no texto constitucional, dentre outros elementos, as garantias dos direitos que foram construídos e reconhecidos ao longo da história, derivados das lutas sociais por uma vida que busque a fraternidade, a igualdade, a justiça e a liberdade. Direitos que são protegidos pela Constituição e que como Direitos Fundamentais e Sociais necessitam da implementação, dependentes da destinação de recursos em todas as esferas administrativas, bem como da participação, do envolvimento social para sua realização. Direitos que ainda carecem de concretização e que paulatinamente são acrescidos de novos direitos que devem ser reconhecidos e garantidos.

#### **3.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O Brasil, através de seus representantes participou das discussões que determinaram o texto da Convenção de 1989<sup>30</sup> e, mesmo antes de sua proclamação pela ONU, em um contexto de redemocratização, o introduziu na Constituição Federal de 1988. Quanto aos movimentos pela redemocratização do Brasil e pela instauração do Estado Democrático de

---

<sup>30</sup> O Brasil firmou a Convenção da ONU em 1989.

Direito<sup>31</sup>, pode-se relatar sinteticamente que tiveram início ainda em 1964 e na vigência do AI 5<sup>32</sup>, intensificando-se a partir de 1982 quando da eleição dos governadores do país.

A redemocratização, acompanhada das pressões populares e dos efeitos do Plano Cruzado implantado no governo Sarney (1985), o qual resultou em efeitos negativos à economia, teve no Movimento das “Diretas Já” (1984) um forte prenúncio das mudanças que estariam por vir, surgindo movimentos populares nos quais milhares de brasileiros se reuniram em comícios, caminhadas e outras manifestações pressionando para que o Congresso Nacional aprovasse a emenda constitucional do Deputado Dante de Oliveira, para que o sucessor do então presidente João Batista de Oliveira Figueiredo fosse eleito pelo voto direto da população. Sendo, no entanto, rejeitada a emenda e eleitos, pelo Congresso Nacional, Tancredo Neves, Presidente, e José Sarney como Vice-Presidente (SILVA, 1992, p. 80-83).

Em cumprimento as promessas feitas por Tancredo Neves, falecido antes de assumir o cargo, o programa de construção da Nova República foi efetivado por José Sarney, que enviou ao congresso Nacional a Emenda Constitucional 26 (promulgada em 27/11/85) a qual convocava a Câmara de Deputados e o Senado Federal para se reunirem em Assembléia Nacional Constituinte, para elaborar uma nova Constituição para o Brasil (SILVA, 1992, p. 82), que deveria positivizar os direitos civis, políticos e econômico-sociais da população brasileira.

A nova Constituição se estabelece como texto normativo garantidor dos direitos sociais e individuais entrelaçados com a vida social (BARZOTTO, 2003, p. 190 e 195). José Afonso da Silva, por sua vez, entende que a nova Constituição se apresenta como,

norma em sua conexão com a realidade social, que lhe dá conteúdo fático e o sentido axiológico. Trata-se de um complexo, não de partes que se adicionam ou se somam, mas de elementos e membros que se enlaçam num todo unitário. O sentido jurídico de constituição não se obterá, se a apreciarmos desagarrada da totalidade da vida social, sem conexão com o conjunto da comunidade. Pois bem, certos modos de agir em sociedade transformam-se em condutas humanas valoradas historicamente e constituem-se em fundamento do existir comunitário, formando os *elementos*

---

<sup>31</sup> Para José Afonso da Silva o Estado Democrático de Direito consiste na criação de um Estado que transforma o *status quo* significando então que o democrático “qualifica o Estado, o que irradia valores os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica. O Direito, então, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo. [...] A Constituição de 1988 [...] abre as perspectivas da realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana” (SILVA, 1992, p.108-109).

<sup>32</sup> O Ato Institucional nº 5 (AI 5) entrou em vigor em 13 de dezembro de 1968, revogou os dispositivos constitucionais de 67 e reforçou os poderes discricionários do regime militar, vigendo até 31 de dezembro de 1978.

*constitucionais* do grupo social, que o constituinte intui e revela como preceitos normativos fundamentais: a *constituição* (SILVA, 1992, p. 41).

Como norma fundamental a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aprovada em 5 de outubro, chamada pelo presidente da Assembléia Constituinte Ulysses Guimarães de *Constituição Cidadã*, definiu o Brasil como Estado Democrático de Direito, com fundamento na cidadania, na dignidade da pessoa humana, no poder emanado do povo (artigo 1º) e tendo como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, solidária e justa institui a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações, assim cabe ao Estado Democrático, conforme o que dispõe o seu Preâmbulo, o papel de,

assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Quanto à criança e ao adolescente a CF/88 adota a proteção sociojurídica destes, compreendidos enquanto sujeito de direitos, prioridade absoluta e detentores de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, bem como de proteção integral e especial. É assim que a CF/88 prioriza a criança e o adolescente e acolhe na lei máxima do país, os direitos reconhecidos internacionalmente e já declarados, dentre outros documentos, na Declaração dos Direitos da Criança (1959), as Regras Mínimas da ONU para a administração da Justiça de Menores — Regras de Beijing (1985).

No que trata da garantia do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente a CF/88, acolhendo então a Doutrina da Proteção Integral — garantista, expressa que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art. 227/CF/88).

A educação, enunciada como direito social na Convenção Americana de Direitos Humanos no artigo 26 (Pacto de San José da Costa Rica de 1969) — ratificada pelo Brasil em 25/09/92 — aparece dentre os direitos enunciados na CF/88 inscrita nos Títulos II e

VIII, caracterizando-se como direito social e fundamental, que se comunica com o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (artigo 6º/CF 88). Sendo assegurado a todos, pelo Estado, ensino fundamental “[...] obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (inciso I, artigo 208 da CF/88 - alterado pela Emenda Constitucional 14/1996).

Conforme visto o Direito à Educação Escolar se destina a toda a população sendo, no entanto, obrigatórias a matrícula das crianças a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental e a frequência até os 14 anos de idade o que, considerando o recorte estabelecido nesta pesquisa, será a faixa etária privilegiada ao se deter no Direito à Educação Escolar, enquanto direito das crianças e dos adolescentes no sentido da efetivação do paradigma da proteção integral. Firme-se, ainda, que o Código Penal brasileiro tipifica o crime de Abandono Intelectual no art.246 que considera crime “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária [fundamental] de filho em idade escolar”, assim os responsáveis pela criança ou adolescente em idade escolar podem ser punidos com detenção de 15 (quinze) dias a 1(um) mês de detenção ou multa.

Como Direito Social, a educação, pode ser compreendida como intervenção do Estado Social capitalista que busca minimizar as desigualdades sociais e fomentar o desenvolvimento de mão-de-obra adequada e adaptada às necessidades do mercado. Neste sentido, é a abordagem de Bobbio que afirma que os direitos sociais asseguram a sobrevivência, tratam do atendimento de necessidades humanas básica, repondo a força de trabalho necessária a produção dos bens (BOBBIO, 2004). Avançando-se para o entendimento deste direito como fundamental, de cunho prestacional, o direito social é apresentado por Sarlet da seguinte forma,

a utilização da expressão ‘social’ encontra justificativa, [...], entre outros aspectos na circunstância de que os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico (SARLET, 2000, p.52)

Entendendo-se o Direito à Educação Escolar, conforme o disposto na Constituição Federal brasileira de 1988, como direito social este se estabelece então como direito ao qual correspondem ações e tutela do Estado, exigíveis, como dever a cumprir “[...] uma

ação positiva do Estado” (BOBBIO, 2004, p. 26), como direitos que exigem obrigações positivas, uma contraprestação do Estado, cabendo a este “[...] responsabilizar-se pelo seu atendimento, que poderá compartilhar com outro grupo social, como a família, por exemplo, no caso do direito à educação” (FERREIRA FILHO, 2000, p. 50). Sublinha-se, neste sentido, que o principal avanço da Carta Magna refere-se justamente à ampliação do compromisso do Estado com o ensino público o que, em decorrência demanda,

um novo entendimento sobre gestão pública para impulsionar as mudanças que devem ocorrer na área educacional. Trata-se de incluir e valorizar novos agentes sociais capazes de provocar avanços e de conferir mais eficácia às ações decorrentes das políticas públicas. Por isso, entende-se que, além das responsabilidades confiadas ao Poder Público, também são atribuídos deveres à sociedade, aos cidadãos e às suas entidades representativas. No Poder Público não basta a atuação do Executivo para garantir o já instituído; é indispensável a vigilância do Poder Legislativo e também do Poder Judiciário, bem como do Ministério Público, sobre as realizações em curso e sobre as novas demandas sociais (SARI, 2004, p. 69).

Desta forma, lendo-se o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, com uma pré-compreensão sobre o que é ser cidadão, pode-se apontar que o Estado Democrático de Direito se destina a assegurar o exercício de direitos, sociais e individuais, da liberdade, a segurança e o bem-estar de todos.

Identificando-se que a República Federativa do Brasil tem dentre seus fundamentos a cidadania (artigo I, inciso II); que adota o Paradigma da Proteção Integral das crianças e dos adolescentes; que considera a educação como Direito Fundamental e Social (artigo 6º, CF/88), dever do Estado, da família e da sociedade (artigo 227, CF/77); que o direito à educação consta dentre os Direitos Fundamentais no Título II, Capítulo IV, artigo 53 do ECA e ainda que a educação assume papel de destaque para a promoção da cidadania (artigo 205, CF/88) como “direito de todos e dever do Estado e da família, [que] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, aponta-se que o Direito à Educação Escolar é acesso à escola e à qualidade na educação, sendo direito que inclui a todos em igualdade de oportunidades, firmando o direito à identidade de cada educando em suas diferenças e a igualdade na perspectiva da equidade. Avançando-se na direção da equidade, verifica-se que as instituições escolares têm de

responder às necessidades específicas destas crianças e adolescentes, como mola propulsora para a construção de sociedades mais justas e cosmopolitas<sup>33</sup>.

Tematizar o Direito à Educação Escolar no bojo de concepções emancipatórias, passa por entendê-lo então na mediação entre o normativo e as práticas sociopolíticas que se entrelaçam com a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Intencionalidade que se soma à construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, em um Estado Democrático de Direito<sup>34</sup>.

### 3.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990 – E O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR

O Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA, como legislação infraconstitucional, regulamenta os dispositivos da CF/88 que tratam da proteção integral e da prioridade absoluta das crianças e dos adolescentes em nosso país. O entendimento deste segmento da população enquanto sujeito de direitos, aos quais se destinam (ou devem destinar) políticas públicas e ações de zelo, cuidado e a garantia de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (artigo 3º, ECA), se consolida numa legislação que constitui num Sistema de Garantias.

Segundo Marques (2004), o Sistema de Garantias de direitos se contrapõe à concepção da doutrina da situação irregular, que é encontrada, muitas vezes, expressa em opiniões que afirmam que a lei somente protege a criança e o adolescente (aí chamados de “menores”), que são “criminosos” e ficam impunes de qualquer responsabilização ou punição. Aponta que a implementação da Doutrina da Proteção Integral se dá por meio da garantia de direitos, que caracterizam a Política de Atendimento expressa no ECA como “[...] um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (artigo 86, ECA) e presente como linha de ação nas políticas de proteção especial

---

<sup>33</sup> O princípio fundamental do Marco de Ação da Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais (UNESCO, 1994) é que “todas as escolas devem acolher a todas as crianças, independentemente de suas condições pessoais, culturais ou sociais; crianças deficientes e superdotadas/altas habilidades, crianças de rua, minorias étnicas, linguísticas ou culturais, de zonas desfavorecidas ou marginalizadas, o qual traça um desafio importante para os sistemas escolares. As escolas inclusivas representam um marco favorável para garantir a igualdade de oportunidades e a completa participação, contribuem para uma educação mais personalizada, fomentam a solidariedade entre todos os alunos e melhoram a relação custo-benefício de todo o sistema educacional”.

<sup>34</sup> Conforme Streck e Bolzan, o Estado Democrático de Direito possui um conteúdo “[...] transformador da realidade, não se restringindo, [...] a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência” e ainda que “[...] a idéia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência.” (STRECK; BOLZAN, 2004, p. 93).



— a exemplo das vítimas de violência — e nas políticas sociais básicas destinadas a essa população e, dentre estas, o Direito à Educação Escolar (artigo 87, inciso I e artigo 53 do ECA).

Afirma assim que “[...] a construção da proteção integral há de ser sempre um corte transversal entre as várias dimensões do ser humano em condição peculiar de desenvolvimento” e acrescenta que a proteção integral é o somatório dos conceitos da prioridade e a efetividade das ações, firmando que a efetividade “[...] não subsiste sem a rigidez de um controle cuja legitimidade se dá não por uma construção legalista, mas por uma representatividade dos interesses comunitários” (MARQUES, 2004, p. 21-23). Assim as interações e confluências entre as legislações como o ECA e a LDB advogam a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes em todas as áreas, numa perspectiva transdisciplinar.

O Direito à Educação Escolar, conforme visto anteriormente apresenta-se como direito social, firmado no artigo 6º da CF/88, constituindo-se em uma prestação positiva que é devida pelo Estado, direta ou indiretamente, e busca propiciar melhores condições de vida aos mais necessitados para trazer igualdade a “[...] situações sociais desiguais” (SILVA, 1992, p. 258), destacando-se a inclusão da educação como direito fundamental e social no artigo 205 da CF/88. Neste sentido a CF acolhendo os princípios da universalização, da igualdade, liberdade, gratuidade, pluralismo, gestão democrática e qualidade do ensino converge para os princípios informadores dos direitos e das garantias individuais (artigo 206, CF/88).

A previsão legal de ações, estabelecidas de forma coordenada, entre os diferentes atores responsáveis pela proteção integral mostram a perspectiva integradora e totalizadora de uma concepção sistêmica, onde a família se constitui na referência inicial das crianças e, a escola no lugar próximo de socialização e aquisição de conhecimentos e compreensões do ser no mundo. Tratando das responsabilidades que cabem à família, como referencial inicial das crianças, Marques ressalta que esta tem papel de “[...] sujeito de obrigações e de representantes das crianças e adolescentes como credores do direito à melhor educação” (MARQUES, 2004, p. 31), reafirmando tanto a importância da família como agente promotor e garantidor da proteção e da atenção especial às crianças e adolescentes quanto o direito à educação, obrigatória no ensino fundamental no Brasil, que não prescinde da garantia do Direito à Educação Escolar e à melhor educação. Nesta linha, o Estatuto no Título I, Das disposições Preliminares, artigo 4º reforça que incumbe, além da família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público a responsabilidade pela efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

O Capítulo IV, Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, artigo 53 do ECA estabelece que “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o

trabalho, assegurando-se-lhes: ‘I-igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II- direito de ser respeitado por seus educadores; III- direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;IV- direito de organização e participação em entidades estudantis; V- acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência’”.

O Estatuto assegura neste artigo à família e aos educandos a condição de sujeitos ativos do processo pedagógico desenvolvido na escola. O artigo 53 neste aspecto apresenta, pioneiramente, condição não explicitada na LDB, o direito da criança e do adolescente de contestar critérios avaliativos. Este direito, por sua vez, pode ser demandado pelo acesso à Gestão Democrática nas escolas, com a participação da comunidade escolar ativa na gestão dos estabelecimentos de ensino incluindo a participação na definição das propostas pedagógicas (artigo 14, LDB), o que converge para o próprio preceito disposto no caput do artigo 53 do ECA.

Por sua vez ao poder público, cabem os deveres dispostos no Capítulo IV do ECA, artigo 54, firmando em seus parágrafos que:

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º - Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

O Estatuto da Criança e do Adolescente acompanha a CF/88 (artigo 206, inciso I) e a LDB, que dispõe da mesma forma (artigo 3º, inciso I), quanto ao princípio da igualdade, o qual se dá tanto na esfera do acesso quanto da permanência com sucesso do educando na escola, em igualdade de condições com seus pares, locus da concretização do direito em análise.

Atente-se que a prioridade absoluta, inscrita no artigo 227 da CF/88, busca ligar as ações públicas aos direitos e garantias próprios da criança e do adolescente. E acerca do direito à educação, além do amplo acesso, deverá ter, nos termos do ECA, artigo 4º, alíneas “c” e “d”, respectivamente, “preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas” e na “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”. Neste sentido, o desafio de superar os indicativos da exclusão escolar, da ausência à escola e da repetência devem ser compreendidos dentre as ações de uma Rede de Atendimento que envolve políticas públicas universais, em diversas áreas, providas e promovidas pelo Estado, implementando o Sistema de Garantias (BRANCHER, 2000, p.134). Estas questões tem de ser compreendidas sempre inseridas na dinâmica e ditames da política

econômica adotada no país, que pode caracterizar a educação como gasto e não investimento e, por sua vez, ainda considerar a educação escolar abaixo de outras prioridades do mercado.

A escola é espaço de ensino que busca o conhecimento como via da cidadania, a escola como espaço de cuidado e prevenção de situações de violência e descaso vividas por crianças e adolescentes. O artigo 55 do ECA impõe aos pais ou responsáveis a obrigação de matricular as crianças e adolescentes sob sua responsabilidade na rede regular de ensino e, no artigo 56, aponta para as obrigações dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino fundamental, dentre estas a de comunicar ao Conselho Tutelar<sup>35</sup> casos de maus-tratos envolvendo seus educandos; faltas reiteradas e injustificadas configurando evasão escolar (esgotados os recursos escolares-que envolve as atribuições dos Conselhos Escolares existentes nas escolas) e de elevados níveis de repetência (artigo 56, incisos I, II e III do ECA).

Contemplando o adolescente e o mundo do trabalho no Capítulo V – Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho, artigos 60 a 67, o Estatuto ressalta a necessidade de frequência à escola, estabelecendo no artigo 63 os princípios a serem seguidos quanto à formação técnico-profissional dos adolescentes garantindo o acesso e a frequência obrigatória à escola, preocupando-se também com as atividades desenvolvidas pelos adolescentes. Firmando que devem ser compatíveis com seu desenvolvimento, sendo vedadas atividades insalubres, perigosos e penosos e prejudiciais á formação e desenvolvimento físico, psíquico, moral e social (artigo 67, incisos I a IV).

O Estatuto, expressando a responsabilidade de todos quanto à proteção integral não deixa de contemplar medidas destinadas a consagrar a proteção aludida, estatuinto sanções aos que se omitirem, violarem ou negligenciarem a Proteção Integral (artigo 98 e artigos 101 a 129, ECA). De um lado prevê a aplicação de medidas como o abrigo em entidades e a colocação da criança/adolescente em família substituta (artigo 101, incisos VII e VIII, ECA), imposição de multa (artigo 249, ECA) ou a responsabilização penal (artigo 246, CP) e, por fim, a perda da autoridade familiar (artigos 22 e 24, ECA). De outro aquelas famílias que se encontram marginalizadas, desprovidas dos direitos fundamentais postulados na CF/88 e que, nesta situação, não garantem quaisquer direitos a suas crianças e adolescentes, ou as privam de qualquer um destes, podem ser aplicadas as medidas previstas no artigo 101 do ECA, a exemplo da inclusão em programas comunitários de auxílio à família, a inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

---

<sup>35</sup> O Conselho Tutelar está definido no artigo 131 do ECA como “[...] órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei”.

Assinala-se que o ECA, mesmo que não disponha exclusivamente sobre o Direito à Educação Escolar compõe, juntamente com outras legislações de tema específico, o ordenamento jurídico brasileiro garantidor de direitos à criança e ao adolescente, firmando um modelo sistêmico e descentralizado que se relaciona e interage com as instituições que operam no Sistema de Garantias de Direitos.

### 3.3 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996

Considerando-se que o Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1980, retornava à democracia, e que a Constituição de 1988 atendia as demandas de participação política da sociedade civil, envolvendo a participação direta nos processos decisórios de planejamento das políticas públicas do Estado<sup>36</sup>, o novo ordenamento jurídico resultante das transformações que ocorriam fundamentam a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96/LDB).

A LDB, em conformidade com os preceitos constitucionais, tem aplicação impositiva e abstrata, normatizando a educação em nosso país “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, e em seu texto define, disciplina e estabelece: os princípios e fins da educação nacional que se desenvolve em instituições próprias; os deveres do Estado com a educação escolar pública; a organização, os níveis e modalidades de educação e ensino. Também estabelece, dentre outros temas, a organização de Sistemas de Ensino, estabelecendo suas atribuições, bem como das instituições de ensino e dos docentes, trata da educação especial, da educação indígena, da educação de jovens e adultos, dos recursos financeiros destinados à educação e da educação à distância. A seguir serão pontuados alguns artigos da LDB, que dialogam com o Direito à Educação Escolar focando o tema dentro dos direitos relativos à criança e ao adolescente.

---

<sup>36</sup> Em que pese às discussões sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional terem iniciado após a promulgação da CF/88, somente em 20 de dezembro de 1996 seu texto foi sancionado. A LDB resultou de amplo debate com a sociedade civil, destacadamente com o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública integrado por várias entidades sindicais, estudantis, científicas. Tendo seu projeto inicial de relatoria de Jorge Hage, mas sendo proposto outro Projeto de Lei pelo Senador Darcy Ribeiro, o qual prevaleceu. O projeto aprovado foi criticado por ser vago e privilegiar o Poder Executivo, ser vago e autoritário. De acordo com Dermeval Saviani embora a lei “[...] não tenha incorporado dispositivos que claramente apontassem na direção da necessária transformação da deficiente estrutura educacional brasileira, ela, de si, não impede que isso venha a ocorrer. A abertura de perspectivas para a efetivação dessa possibilidade depende da nossa capacidade de forjar uma coesa vontade política capaz de transpor os limites que marcam a conjuntura presente. Enquanto prevalecer na política educacional a orientação de caráter neoliberal, a estratégia da resistência ativa será a nossa arma de luta. Com ela nos empenhamos em construir uma nova relação hegemônica que viabilize as transformações indispensáveis para adequar a educação às necessidades e aspirações da população brasileira” (SAVIANI, 1997, p. 238).

Firma-se, quanto aos investimentos destinados à educação, que a CF/88, visando viabilizar a realização dos deveres do Estado quanto ao Direito à Educação Escolar pública — em especial quanto ao ensino fundamental —, garante, de acordo com o artigo 212, que a União não poderá aplicar menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não menos de 25% da receita resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Acompanhando o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da CF/88, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, fundo de natureza contábil com recursos específicos para a educação. Atualmente a Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006, dá nova redação ao § 5º do artigo 212 da CF/88 e ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias, e criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, destinado à educação infantil, ao ensino fundamental e médio e à educação de jovens e adulto, indígena, profissional, à educação especial e do campo com vigência de 2007 até 2020.

Os mecanismos do FUNDEB buscam uma redistribuição dos recursos financeiros vinculados à educação básica, tendo como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino em cada rede, com investimentos progressivos do Governo Federal de 2007 até 2009, quando integralizará o total de R\$ 4,5 bilhões, computados os recursos que eram repassados aos Estados e Municípios de programas compensatórios e, ainda, ressalta-se que muitos Estados e Municípios apresentam um custo-aluno superior à média nacional, fato pelo qual não receberão os repasses do fundo.

O Direito à Educação Escolar, direito de todos e dever do Estado e da família, é firmado na LDB, numa educação inspirada nos princípios de “[...] liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (artigo 2º, LDB). Já os princípios do ensino a ser ministrado encontram-se no artigo 3º deste diploma legal, imprimindo o caráter desejado ao Direito à Educação Escolar, de acordo com o disposto no artigo 6º da CF/88<sup>37</sup>, dos quais destaca-se a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o respeito à liberdade e apreço à tolerância e a gestão democrática (artigo 3º, incisos I, IV e VIII).

---

<sup>37</sup> A LDB estabelece no artigo 3º os princípios do ensino a ser ministrado em nosso país em onze incisos, inovando quanto ao disposto no artigo 206 da CF/88 quando acresce os incisos: IV- respeito à liberdade e apreço à tolerância; X- valorização da experiência extra-escolar e XI- vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

O dever do Estado de garantir a educação escolar é encontrado no artigo 4º da LDB, que estabelece que o “I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria” acrescentando que este é direito público subjetivo (artigo 5º, caput) que este, quanto ao ensino fundamental, o artigo 5º da LDB, prescreve que este é direito público subjetivo, seguindo o disposto no artigo 208, §1º da CF/88 e, desta forma, o dever do Estado, declarado nas legislações em análise, corresponde ao direito do cidadão de exigí-lo, se constituindo em direito líquido, certo e indisponível, sem qualquer discriminação.

O Estado é responsável pela oferta regular deste serviço público, atendendo a todas as crianças e adolescentes em condições de igualdade, mesmo aos que não estão na idade escolar própria. O princípio da igualdade expresso na igualdade de condições de acesso e permanência na escola (artigo 3º, inciso I, LDB) reproduz o enunciado no ECA (artigo 53, inciso I) e reafirma a garantia do direito subjetivo ao determinar a eliminação de todo e qualquer impedimento ou discriminação tanto ao processo de matrícula, quanto ao da permanência na escola.

O direito subjetivo materializa, então, a capacidade do indivíduo de movimentar as normas jurídicas para transformar a regra geral do ordenamento jurídico em norma específica própria, como prestação o direito subjetivo e pressupõe um comportamento ativo ou de omissão por parte do devedor, no caso, o Estado. Os direitos devidos, as prestações aqui referidas se materializam em políticas públicas que são conteúdo dos direitos reconhecidos. Assim, a atuação do Estado se configura na exigência de condutas ativas deste quanto aos parâmetros estabelecidos no ordenamento jurídico.

A igualdade de oportunidades também pautada no Fórum Mundial da Educação (Dakar, Senegal, 2000) reafirmou as propostas de universalização da educação diretriz da Conferência de Jomtien. Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), teve como meta principal reavivar o compromisso mundial de educação a todos do planeta e contou com a presença de cento e cinquenta e cinco representante dos governos de diversos países. Consequência da Conferência, a Declaração de Jomtien aponta para a existência, à época, de mais de cem milhões de crianças sem acesso ao ensino primário e que o mesmo número de crianças e adultos não concluíam o ciclo básico, sendo importante destacar que a educação para todos é aquela que possibilita, nas palavras de Torres, uma forma renovada de ver a política educativa e a cooperação internacional no campo educacional (TORRES, 2001).

Quanto ao dever do Estado de garantir o “III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino”, este atendimento interrelaciona-se à universalização do acesso, e permanência, em

igualdade de condições. Diferentemente da CF/88 que dispôs somente no sentido do atendimento aos “portadores de deficiência” (art. 208, III), a LDB inclui não só as deficiências físicas, mas os educandos com dificuldades de aprendizagem ou os superdotados.

As instituições públicas devem acolher a diversidade das crianças e adolescentes e garantir as condições necessárias para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Nesta ótica, legislação infraconstitucional, que garante a acessibilidade e a eliminação das barreiras arquitetônicas, ou de comunicação, nas instituições escolares públicas (e privadas), passam a compor as normas de referência para permitir a inclusão<sup>38</sup> e a permanência destes alunos na escola regular, o direito à diferença, de ser respeitado em sua singularidade e individualidade compõem um quadro no qual a cidadania prospera.

Seguindo a Doutrina da Proteção Integral, o artigo 6º da LDB determina que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores a partir dos seis anos de idade no ensino fundamental, obrigação que se agrega ao disposto no ECA, artigo 129, inciso V que, como já visto, prevê a obrigação dos pais ou responsável de matricular [no ensino fundamental] seus filhos ou pupilos e ainda, de acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar, estando sujeitos — em caso de descumprimento — a pena prevista no artigo 249 do mesmo diploma legal, pelo descumprimento de deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrente de tutela ou guarda.<sup>39</sup> Neste sentido, Konzen aponta que não há um tipo penal específico a enquadrar condutas omissivas sejam dolosas ou culposas, no entanto, se comprovada a negligência “[...] a conduta da autoridade competente pela garantia do oferecimento pode configurar a prática de crime de responsabilidade (CF, art. 208, § 2º, e LDB, art. 5º, § 4º), como prevêm os diplomas legais específicos sobre a matéria” (KONZEN, 1999, p. 12).

O direito de ser respeitado por todos, firmado na CF/88 (caput do artigo 22), e no já citado artigo 17 do ECA, aponta para a garantia jurídica de não expor a criança e o adolescente

---

<sup>38</sup> O Fórum pela Inclusão Escolar exarou Moção de repúdio (17/07/09) ao Parecer CNE/CEB n.º13/09 (Aprovado em 03/06/09 pelo Conselho Nacional de Educação que “[...] aborda o projeto de resolução que institui diretrizes operacionais para a educação especial. Acreditamos que o referido Parecer desconsidera outros espaços de inclusão, que não a escola comum, e se coloca na contramão do debate e da luta pela garantia de uma escola adequada às necessidades de cada aluno. A proposta desconsidera também a caminhada de cada rede de ensino em relação às reais condições da formação dos trabalhadores e a precariedade das estruturas escolares.” O Porto Alegre, 17 de julho de 2009. O Fórum é composto pelas seguintes instituições e grupos de Porto Alegre: Escolas Especiais Municipais, Comissão de Educação da Câmara de Vereadores (CECE), Secretaria de Educação do Município de Porto Alegre, Secretaria da Educação do Estado (1ª CRE), APAE, Salas de Integração e Recurso (SIRs) da Rede Municipal, Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre), AACD, KINDER, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal do Direito da Pessoa com Deficiência e pessoas comprometidas com o tema.

<sup>39</sup> A negativa à criança ou adolescente de vaga ou de vaga em escola próxima de sua residência, denunciada por muitas famílias ao Ministério Público, pode se constituir em mecanismo de exclusão, sendo exigível por ações como cautelares, ação civil pública dentre outras. Se impossível a oferta de vaga próxima à residência, retorna-se ao dever do Estado de providenciar o devido transporte, como determinado no ECA (Artigo 54, VII, ECA).

a situações vexatórias, de constrangimento, de agressão física ou psíquica, o que pode ser vislumbrado na leitura do artigo 2º e 3º da LDB. Perpetuar as ações que expressam a sujeição desta população ao adulto, é resultado, em parte, da manutenção do paradigma anterior que entendia a criança e o adolescente como aquele que deve ser formatado e acomodado ou que se encontra em situação irregular. Considerar a criança e o adolescente como sujeito de direitos significa reconhecê-las hoje com a dignidade e o respeito que merecem hoje, enquanto em situação peculiar de desenvolvimento, sem adiar esse reconhecimento para seu futuro ingresso no mundo adulto.

Korczak muito bem pontua que a criança é um ser dotado de inteligência, sensibilidade, impulsos e registra que estas participam dolorosamente das preocupações materiais das famílias, sendo o espaço que lhes é oferecido é “estreito, abafado, pobre, monótono e cheio de rigores” (KORCZAK, 1986, p. 86); firmando que as escolas estabelecem exigências a esta população repletas de lições a cumprir, de textos a decorar que convivem, lado a lado, com a necessidade de ajudar no sustento de suas famílias, muitas delas trabalhando em tenra idade ou tendo de esmolar (KORCZAK, 1986, p. 86).

Outro tema tratado na LDB (artigo 24, inciso V) é o caráter contínuo e cumulativo da avaliação a qual deve privilegiar como regra, os aspectos qualitativos aos quantitativos. A avaliação instituída na LDB é entendida como processo que possibilita revisar os caminhos percorridos na ensinagem, pontuar as dificuldades e estabelecer planejamentos para sua superação, visando a construção ampla da cidadania, onde a comunidade escolar tem espaços para debater e avaliar também a instituição. Comumente, no entanto, as crianças e adolescentes, as famílias ou responsáveis por estas, vem unicamente a ter conhecimento de resultados avaliativos, segmentados e, sem a participação aludida da comunidade escolar em sua formulação como processo, o que deve constar dos documentos da instituição, construídos coletivamente pelos diferentes segmentos que a compõe e expressos no Regimento Escolar e Projeto Pedagógico.

Elaborados, obrigatoriamente, de forma participativa pelos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar, deve constar destes documentos, como forma de aproximação (e de concretude - entre a normatização na área do Direito à Educação Escolar e a realidade social onde se insere a instituição escolar) a proposta da instituição quanto à concepção de educação; as regras de convivência, o processo de avaliação, dentre outros temas que serão aprofundados em capítulo específico deste trabalho.

Neste sentido estes documentos estabelecem os princípios e critérios, as formas de avaliação e a previsão de contestação dos critérios avaliativos utilizados pelos professores ou



instituição e de recurso a instâncias escolares superiores em caso de inconformidade com a decisão avaliativa, bem como, deve prever os mecanismos para que todos educandos tenham ciência, compreensão e possibilidade de exercer os direitos a ele destinados.

Como instrumento de favorecimento da aprendizagem e exercício da cidadania a avaliação pode somar-se ao direito de permanência, com sucesso, da criança e do adolescente na escola na medida em que os diferentes segmentos da comunidade escolar são autores e participantes do processo, avaliam situações e encaminhamentos em conjunto, são vozes ouvidas e deliberantes.

O Direito à Educação Escolar, estabelecendo interações que rumam à eliminação das desigualdades sociais, da exclusão, como processo de integração e interação social, não se aparta do atendimento a necessidades sociais básicas das famílias, das crianças e dos adolescentes. A universalização deste direito transita pela implantação de políticas sociais e básicas na educação e em tantos outros sistemas sociais, a exemplo da existência de uma rede de atendimento que possa ser acionada para garantir o atendimento a crianças e adolescentes, e de suas famílias, que se encontrem em situação de risco ou vulnerabilidade social.

Assim, as obrigações do Estado, da sociedade, do pai/responsável pela criança e pelo adolescente, quanto ao Direito à Educação Escolar, não se limitam à oferta de vagas, à matrícula, ao atendimento aos portadores de necessidades especiais, mas se materializam tanto no acompanhamento da frequência, do aproveitamento escolar dos educandos e, mais além, o cumprimento nas instituições de ensino dos princípios do ensino estatuídos no artigo 3º da LDB e de acordo com o artigo 6º da CF/88 e das demais normas do ordenamento jurídico. Nas palavras de Liberati,

é premente analisar a importância e abrangência dos citados enunciados [artigo 4º, LDB], vez que, se o direito à educação é considerado um direito humano fundamental, essencial para o desenvolvimento humano, sem o qual não há qualquer chance de sobrevivência (física e intelectual — no que diz respeito à concorrência de trabalho e sua consequente qualificação técnico-profissional) ou, se houver, essa sobrevivência estará comprometida com a qualidade, não é possível aceitar que a garantia constitucional acima mencionada seja restrita apenas ao *acesso ao ensino obrigatório e gratuito*. (LIBERATI, 2004, p. 212).

Pertinente é apontar que com a LDB foram introduzidas transformações como é a municipalização do ensino, a educação especial, a educação de jovens e adultos e a autonomia dos sistemas de ensino e, em especial, quanto a própria concepção de educação. No entanto, apesar dos avanços ali introduzidos, a incorporação na prática é lenta e nem todas as diretrizes

ali pautadas foram efetivamente implantadas, permanecendo muitos de seus artigos sem cumprimento.

Neste contexto, pode-se exemplificar com a carência do pleno atendimento da educação infantil, da formação e aperfeiçoamento dos docentes, de planos de carreira que valorizem a atividade docente, do acesso a uma educação de qualidade a uma parcela relevante da população que ainda é excluída e, ainda, a carência na universalização do ensino fundamental. Contribuem para esse entendimento dados que apontam que o Brasil tem aproximadamente 16 milhões de analfabetos a partir dos 15 anos de idade e 30 milhões de analfabetos funcionais (educandos com menos de 4 anos de escolaridade).

Neste sentido, também o Ministro da Educação, Fernando Haddad, considerando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2002) manifestou, no Congresso Nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) realizado em Brasília em 2008, que o Brasil tem 11,8% da população com mais de 15 anos analfabeta e 32,1 milhões de analfabetos funcionais (pessoas com menos de 4 anos de estudo) e que 65,7% dos educandos com 14 anos têm defasagem idade/escolaridade<sup>40</sup>. Também o FUNDEB, mesmo destacando-se ao contemplar os três níveis da educação básica, não consegue ainda afetar a falta de investimentos na educação do país e garantir uma educação de qualidade para todos.

Os diferentes direitos abordados acima, e que compõem o rol de direitos que interagem com o Direito à Educação Escolar, expressam um paradoxo<sup>41</sup>: normas que firmam como “garantia” os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes e, de outro, estas normas na dimensão de violação e violência, de uma promessa a ser cumprida. Cury, analisando a LDB, frisa que esta lei “[...] de modo especial, registra vozes que, de modo dominante, lhe deram vida. Mas registra, também, vozes recessivas umas abafadas outras silenciosas, todas imbricadas na complexidade de sua tramitação” (CURY, 1997), questões que serão aprofundadas no capítulo a seguir.

---

<sup>40</sup> CONGRESSO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2008.

<sup>41</sup> “O que é contrário à ‘opinião da maioria’, ou seja, ao sistema de crenças comuns a que se fez referência, ou contrário aos princípios considerados sólidos ou a proposições científicas”.

#### **4 A (IN)EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR COMO ATO DE VIOLÊNCIA E AS CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO FRATERNAL E DA EDUCAÇÃO LIBERTADORA À EFETIVIDADE DO DIREITO**

Num discurso geral sobre os direitos do homem, deve-se ter a preocupação inicial de manter a distinção entre teoria e prática, ou melhor, deve-se ter em mente, antes de mais nada, que teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais. Quero dizer que, nestes últimos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformar as aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos (isso é, no sentido em que os juristas falam de 'direito') (BOBBIO, 2004, p. 82)

O paradoxo ao criar possibilidade simultaneamente cria condições para a impossibilidade. Se as normas existentes garantem a proteção integral das crianças e dos adolescentes apontam, também, para as constantes violações de seus direitos. A norma jurídica, garantidora de direitos, tem por objetivo atingir seus enunciados não se concebendo que o texto normativo não seja proposto para atingir eficácia tanto jurídica quanto social.

Versando sobre a questão da eficácia e analisando diversas abordagens doutrinárias sobre o tema, Sarlet (2000) ressalta que esta, costumeiramente, se encontra vinculada à aplicabilidade das normas jurídicas, frisando a corrente distinção existente entre a noção de eficácia jurídica e social.

A eficácia social refere-se à obediência da norma e a sua aplicação no plano fático, à realização do direito na concretude. Por sua vez, a eficácia jurídica trata da produção dos efeitos jurídicos da norma, quando da regulação das relações que se estabelecem entre os sujeitos, os comportamentos apontados na norma, tratando da exigibilidade da mesma. E destaca que nesta corrente doutrinária a eficácia jurídica “[...] consiste justamente na possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, com a conseqüente geração dos efeitos jurídicos que lhe são inerentes” (SARLET, 2000, p. 214). Sublinha o autor que a norma jurídica vigente sempre estará apta a gerar seus efeitos, independentemente da decisão de aplicação da mesma, apontando que,

a luz destas considerações, há como sustentar a íntima vinculação entre as noções de eficácia jurídica e social (efetividade), a primeira constituindo pressuposto da segunda, sem que, por outro lado, se possam desconsiderar as evidentes distinções

entre uma e outra. Além disso, independentemente da terminologia que se possa adotar, há que retomar aqui a já referida e perspicaz ponderação do ilustre Professor Eros Roberto Grau, que apontou para a circunstância de que a decisão pela aplicação do Direito constitui, em última análise, uma opção pela sua efetivação, que não se pode confundir com o fato de que, uma vez tornado efetivo o Direito — isto é, aplicado ao caso concreto — este venha a ser executado pelos destinatários, atingindo a finalidade prevista na norma (SARLET, 2000, p. 215)

Considerando os ensinamentos de Sarlet, acima apontados, sobre a eficácia social acrescenta-se à definição de efetivo como o real visto, que se apresenta, como “O mesmo que real [...] Em italiano e francês, esse termo ressalta o caráter que a realidade possui diante do que só é imaginado ou desejado; em inglês e alemão, ressalta o caráter que a realidade possui diante do que é somente possível” (ABBAGNANO, 2007, p. 359).

Entende-se assim que a proclamação dos direitos não se constitui em garantia inarredável de que seus destinatários os alcançarão. Considerando a CF/88, que estabelece ao Estado deveres para a realização do Estado Democrático de Direito e que objetivam a garantia dos Direitos Fundamentais e Sociais (e frisamos a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes), mostra-se que a efetivação destes direitos confronta-se com o distanciamento entre a norma e a realidade, que não se apartam da uma teia de interesses presentes na sociedade, interesses econômicos, políticos e culturais (SPENGLER, 2006, p. 202-203).

Considerando a conexão com os interesses econômicos presentes na sociedade, Canotilho (1991, p. 131) aponta que o processo de efetivação dos direitos promulgados relaciona-se à reserva do possível, isto é, dos recursos econômicos que o Estado privilegia para as políticas públicas e que acabam por determinar a própria satisfação destes direitos. Evidencia-se, então, que a questão essencial para a garantia dos direitos dos homens é um “problema político”, como ressalta Bobbio,

o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 25).

A efetividade dos direitos da criança e do adolescente aponta então para a questão de que sua violação é ato de violência. Violência que tem variadas formas de expressão, materializando-se nas relações que se desenvolvem em diferentes espaços como o espaço

escolar, lócus privilegiado onde se realiza o Direito à Educação Escolar. Violência que se materializa na omissão ou negação do direito pelo Estado a exemplo de quando seus representantes, reiteradamente, burlam a concretização de políticas públicas básicas de forte consequência na prevenção e erradicação da exclusão social. Temas que serão aprofundados a seguir.

#### 4.1 DE QUE VIOLÊNCIA(S) ESTAMOS TRATANDO

A Constituição Federal brasileira de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente têm por base a universalidade dos Direitos Humanos e a garantia dos direitos que cabem às crianças e aos adolescentes. Estes se encontram definidos no artigo 227 da CF/88 e no artigo 4º do ECA, sendo considerados atos de violência a ameaça ou violação<sup>42</sup>, punidos na forma da lei.

A violência entendida como desrespeito à dignidade humana, como agressão física, moral ou institucional praticada por uma ou mais pessoas contra outra (ABROMOVAY, 2002), se mostra como violação dos Direitos Humanos e Fundamentais na qual a relação social é negada enquanto comunicação, enquanto diálogo e possibilidade de superação do conflito. Mas, destaca-se, a violência não apresenta uma única e homogênea manifestação, se apresenta com significações diversas, alavancada pelas condições histórico-culturais e econômicas a que estão submetidos os diferentes sujeitos e ações dos envolvidos.

A violência que se instaura no Brasil como herança histórica — econômica e social — do processo colonizador, caracterizado por relações autoritárias e hierarquizadas, pela exploração do trabalho e pela exclusão social da população ainda hoje consagra-se no tecido social. Ao apontar os traços mais marcantes dessa sociedade autoritária, Marilena Chauí destaca, dentre outros, o seguinte,

estruturada pela matriz senhorial da Colônia, disso decorre a maneira exemplar em que faz operar o princípio liberal da igualdade formal dos indivíduos perante a lei, pois no liberalismo vigora a idéia de que alguns são mais iguais do que outros. As divisões sociais são naturalizadas em desigualdades postas como inferioridade natural (no caso das mulheres, dos trabalhadores, negros, índios, imigrantes, migrantes e idosos), e as diferenças, também naturalizadas, tendem a aparecer ora como desvios da norma (no caso das diferenças étnicas e de gênero), ora como perversões ou monstrosidades (no caso dos homossexuais, por exemplo). Essa

---

<sup>42</sup> Negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Art. 227 CF/88-parte final e art. 5º do ECA)

naturalização, que esvazia a gênese histórica da desigualdade e da diferença, permite a naturalização de todas as formas visíveis e invisíveis de violência, pois estas não são percebidas como tais (CHAUI, 2000, p. 90).

A sociedade brasileira, convivendo com desigualdades sociais marcantes e com o autoritarismo convive também, cotidianamente, com a violência que atinge crianças e adolescentes. A exploração do trabalho infantil, a exploração sexual de crianças e adolescentes, a pedofilia não são mais que pouquíssimos exemplos desta situação. As notícias diárias denunciam a falta de políticas públicas destinadas a garantir e efetivar os direitos da criança e do adolescente e os de suas famílias e, simultaneamente, denunciam a violência física e a exposição a situações vexatórias a que estão expostas crianças e adolescentes brasileiras.

A violência, forjada nas relações estabelecidas na sociedade, está fundada em relações entre desiguais e, na maioria das vezes, fortemente direcionada àqueles que estão em situação de fragilidade e desvantagem, se estabelece numa estrutura cultural, social, econômica e política que forma uma rede com suas formas de expressão. Assumindo a forma direta, indireta, física, psíquica, manifesta ou latente e sendo parte da “[...] fisiologia, e não da patologia do funcionamento do sistema social” (MÉNDEZ, 1994, p. 80), as formas de violência podem ser verificadas no uso da força física, da persuasão, da intimidação ou dissimuladas nas práticas cotidianas, observadas nas instituições de ensino. Considerando-se estes elementos, podem ser identificados três tipos de violência: a estrutural, a simbólica e a institucional, abordadas por diferentes autores.

A violência estrutural é expressão de uma sociedade de desigualdades econômicas, sociais cercadas pela violência e exclusão, somatório de fatores. A mortalidade infantil, o tráfico de drogas, o extermínio de adolescentes são exemplos da violência estrutural. Promovida e reproduzida pelo Estado e pela sociedade a violência como descumprimento dos Direitos Fundamentais é presente na falta de garantia de atendimento médico adequado à população pobre; na falta de saneamento básico e de moradias dignas e na discriminação e preconceitos que é estimulado pelas diferenças sociais, de idade, de gênero e etnia. O Estado, neste contexto, tem a responsabilidade de promover as políticas públicas necessárias à efetividade dos direitos.

A violência simbólica, conceito criado por Pierre Bourdieu (1975), se constitui na dominação econômica que impõe sua cultura sobre os dominados. O sistema simbólico tem por base preconceitos, mitos que são considerados naturais. É o caso de considerar os índios como indolentes, os pobres como preguiçosos e a mulher como inferior ao homem. Há uma imposição dos valores e símbolos de poder de uma cultura que se tornam naturais. É assim a prática e a

disseminação de uma superioridade com fundamento em construções sociais que podem ser perversas, discriminatórias e excludentes obrigando o outro ao consentimento por meio do convencimento persuasivo, da dominação.

Por sua vez, a violência institucional também se expressa de formas diferentes e está associada às condições determinadas de cada local onde ocorre. Exemplifica-se, citando a negligência dos adultos no cuidado e zelo pelas crianças e adolescentes, a indiferença às suas necessidades e a desconsideração de sua condição de protagonista de seus processos de formação; pelo abandono, pelo descompromisso profissional, dentre outras formas.

Hanna Arendt, analisando a questão da violência no âmbito da política, violência institucional, frisa a distinção entre violência e poder, bem como, entre vigor e força. Considera que o poder tem caráter instrumental e se encontra na potencialidade da convivência entre os homens, sem coação e dependente de um acordo marcado pela fragilidade e pela temporalidade e firma que sua única limitação "[...] é a existência de outras pessoas, limitação que não é acidental, pois o poder humano corresponde, antes de mais nada, à condição humana da pluralidade" (ARENDR, 2001, p. 213)

Para a autora, a efetivação do poder só ocorre enquanto palavra e ato e não se dissociam "[...] quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades" (ARENDR, 2001, p. 212). Desta forma a violência destrói o poder o qual nunca é propriedade de um, mas pertence ao grupo e é expressão da liberdade de participação, onde a violência a um ser humano deve ser compreendida como violência a todos.

Entendendo a violência no contexto do poder, Michael Foucault possibilita um instrumental para compreender a relação entre poder e repressão, repressão que move um sistema punitivo o qual se relaciona com a violência e com a efetividade dos direitos. Partindo da concepção de sociedade disciplinar de Foucault busca-se problematizar os elementos teóricos com os quais o autor estabelece as inter-relações entre as práticas de violência.

Em sua obra "Vigiar e Punir", Foucault (1987), a partir da invenção do Panóptico de Bentham, a prisão modelo, apresenta o poder disciplinar. Poder que passou a imperar nas prisões, nos hospitais, nas fábricas, nas escolas estendendo-se sobre os indivíduos. O poder disciplinar se baseia na regulamentação do tempo e na localização e controle dos corpos no espaço, com a vigilância dos saberes buscando indivíduos dóceis, economicamente úteis à sociedade.

Os dispositivos do poder disciplinar compreendem saberes, poderes e instituições, e estendem-se aos diferentes áreas da vida humana. Segundo Foucault, as relações de poder no século XX, que se estendem ao nosso século, nas diferentes instituições sócias são marcadas pela disciplina. As ações humanas são controladas, espacial e temporalmente, propiciando uma aprendizagem normatizada e organizada para que as forças produtivas se constituam para obter um aparelho adequado e eficiente. O Panoptismo pode ser considerado um mecanismo ideal de poder, constituidor de uma sociedade disciplinar, utilitária e auto-regulamentadora. Neste contexto, não se faz necessário o uso da violência para que se concretize a sujeição. O controle se auto-reproduz de forma espontânea.

Para Foucault (1987), o poder funciona em cadeia, que não está localizado, mas é exercido em rede e nessa rede todos os indivíduos circulam. Cada um pode estar na posição de exercê-lo ou a ele se submeter. Foucault critica o modelo jurídico-político clássico, apontando a dicotomia ente a soberania do século XVII e a disciplina do século XIX, enquanto modelos de poder. Questionando o modelo jurídico-político como o único capaz de explicar as relações de poder na modernidade, rompendo com as visões tradicionais da evolução do Direito. Destaca que, ao final do século XVII, a sociedade enclausurou os indivíduos de forma hierárquica, normatizando a aprendizagem. Referindo-se a “peste”, o autor apresenta a criação de espaços de controle. Todos os movimentos poderiam ser controlados, os homens eram divididos em categorias, seguindo um modelo que exclui os portadores da doença.

A partir do século XIX, o modelo se estende e simboliza a segregação dos mendigos, dos excluídos, dos loucos, dos violentos e desajustados. Da penitenciária, o asilo, as casas psiquiátricas, que classificam os homens em normais ou loucos; perigosos ou mansos e estabelecendo critérios para sua identificação. Estes mecanismos do poder, que estabelecem critérios classificatórios de normalidade e adequação social, ainda hoje integram e se reproduzem na sociedade,

na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em 3 celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar (FOUCAULT, 1987, p. 165-166).



Cabe ressaltar que o poder não se reduz a um fenômeno de caráter repressivo presente em um dado lugar e tempo, mas permeia o corpo social, deve ser levado em conta que,

se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não você acredita que seria obedecido (interrogação) O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele permeia, produz coisas, conduz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que tem por função reprimir. (FOUCAULT, 1979, p. 8).

Foucault (1979) aponta que as relações de poder são constitutivas do corpo social e os indivíduos seus transmissores, é algo que circula e somente funciona em rede e, por esta característica, não está limitado aquele exercido pelo Estado ou por uma determinada pessoa tem, isto sim, múltiplas manifestações e que estas “[...] relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso” (FOUCAULT, 1979, p. 179). Neste sentido a abordagem de Foucault apresenta um poder que reprime, mas, simultaneamente, um poder que colabora para a otimização da força produtiva na medida em que potencializa seu uso, extraíndo o máximo de sua capacidade, contribuindo para o lucro.

Um poder disciplinador que traz em si mecanismos de vigilância sobre todo o corpo social, que o dociliza, ordena e classifica e ainda tem, em cada ser humano, seu centro de transmissão e retroalimentação. Nesta lógica aponta, quanto ao ensino elementar, que a organização de um espaço serial permitiu aos professores o controle de cada aluno e de todos simultaneamente. Segundo o autor, a organização em disciplinas possibilita condições para a obediência dos indivíduos e que organiza o caos das multidões confusas (FOUCAULT, 1979).

Assim, Foucault esclarece que o poder disciplinador é um poder que adentra, é a técnica específica de um poder que “[...] toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício” (FOUCAULT, 1979, p. 143). Tal é que, em diferentes organizações sociais, podem ser identificadas ações disciplinadoras que reprimem os comportamentos que descumprem as regras, é a sanção normalizadora que aplica sanções relativas a descumprimento de regras quanto ao uso do tempo, a realização das atividades, a maneira de ser, ao discurso, ao corpo e a sexualidade. Continua o autor, afirmando que a disciplina traz consigo uma maneira específica de punir, de punir aquilo que está desconforme que é inobservância. Neste sentido a afirmação de que a sanção normalizadora é,

na essência de todos os sistemas disciplinares, funciona um pequeno mecanismo penal. É beneficiado por uma espécie de privilégio de justiça, com suas leis próprias, seus delitos especificados, suas formas particulares de sanção, suas instâncias de julgamento. As disciplinas estabelecem uma ‘infrapenalidade’, quadriculam um espaço deixado vazio pelas leis; qualificam e reprimem um conjunto de comportamentos que escapava aos grandes sistemas de castigo por sua relativa indiferença. [...] Na oficina, na escola, no exército funciona como repressora toda uma micropenalidade do tempo (atrasos, ausências, interrupções das tarefas), da atividade (desatenção, negligência, falta de zelo), da maneira de ser (grosseria, desobediência), dos discursos (tagarelice, insolência), do corpo (atitudes ‘incorretas’, gestos não conformes, sujeira), da sexualidade (imodéstia, indecência). Ao mesmo tempo é utilizada, a título de punição, toda uma série de processos sutis, que vão desde o castigo físico leve a privações ligeiras e a pequenas humilhações (FOUCAULT, 1979, p. 149)

Contribuindo para o estudo da questão, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a ciência e a cultura - UNESCO, tem abordado o tema da violência, buscando a consolidação dos valores democráticos e a defesa dos Direitos Humanos, procurando implementar a cultura da paz. Dentre estes estudos e pesquisas destacam-se o “Mapa da Violência III: os Jovens do Brasil”; a “Violência nas Escolas” e “Escola e Violência”. O tema da violência na(da) escola é visto como complexo, tendo o termo múltiplos significados, origens e causas.

O documento “Lidando Com a Violência nas Escolas: o papel da UNESCO/BRASIL” (UNESCO) apresenta um ponto de consenso para a definição do termo violência, como “[...] todo e qualquer ato de agressão — física, moral ou institucional — dirigido contra a integridade de um ou vários indivíduos ou grupos [...] A violência é entendida como consistindo de ações que resultem de uma quebra do diálogo (intimidação, insultos e infrações leves contra objetos e propriedades etc.). A violência é também entendida como as violências (no plural) praticadas por aquilo a que Bourdieu (2001) chama de ‘poder oculto’, ou violência simbólica” (UNESCO, 2003, p. 4). O estudo, neste quadro, estabelece que no Brasil, a partir dos anos 1980, há um certo consenso quanto a considerar como violências as demonstrações de agressividade, de qualquer tipo, contra os bens materiais ou contra as pessoas (UNESCO, 2003, p. 6), mas alerta que a violência escolar se encontra em um cenário de enormes desigualdades sociais e que o ensino público é insatisfatório tanto no que tange ao alcance quanto à qualidade, sendo insuficiente para atender às necessidades da população (UNESCO, 2003, p. 7). Destaca-se, de acordo com estes estudos, algumas conclusões sobre a violência,

da perspectiva dos jovens, a violência não se resume a uma definição única. Ao contrário, os jovens identificaram significados múltiplos, indo da violência física até

a discriminação e a exclusão social. Essas diversas percepções da violência têm implicações óbvias quanto ao desempenho escolar, no sentido de que muitos jovens declararam se sentir desincentivados, alguns deles chegando a preferir faltas aulas (UNESCO, 2003, p. 9).

O mesmo documento ainda destaca os estudos de Abromovay e Rua (2002) tratando do levantamento da “Violência nas Escolas”, que teve por base a compreensão de alunos, pais, professores, diretores e funcionários das escolas públicas e particulares de 14 capitais do Brasil<sup>43</sup>, o qual aponta situações que podem desencadear a violência, dentre elas as

[...] medidas disciplinares, atos agressivos entre alunos e professores, pichações, danos físicos à escola e regras organizacionais pouco explícitas. Outros fatores são a falta de recursos humanos e materiais, bem como os baixos salários de professores e funcionários, a falta de diálogo entre as pessoas que compõem o ambiente escolar e a falta de interação entre a família e a comunidade. O estudo sugere que essas situações sejam pensadas de forma integrada, devendo ser vistas como fatores que, embora não necessariamente inter-relacionados em termos de causalidade, são profundamente interdependentes (UNESCO, 2003, p. 10)

Ressalta-se que, frente ao objetivo deste estudo, tratar-se-á da violência enquanto uma relação de força, que se manifesta enquanto dominação e repressão. Neste referencial, reconhecer que os direitos da criança e do adolescente são violados das mais diferentes formas, de modo explícito ou silencioso, significa reconhecer esta ameaça ou violação enquanto violência: estrutural, simbólica e institucional. Partindo destes apontamentos, a violência contra crianças e adolescentes se dá dentro de interações e relações de poder entre desiguais, sendo estes frágeis e em desvantagem, e a violência praticada de diversas maneiras e em diferentes espaços.

Assim, não raro, adultos se distanciam do dever de realizar os direitos da criança e do adolescente e de promover as condições para a plena harmonia entre a palavra e a ação. De exercerem o poder na proposição de Arendt, estabelecendo-as em quantidade, qualidade, adequação e harmonia necessárias à satisfação do direito.

O Direito à Educação Escolar, acolhendo a Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes, dependentes do mundo adulto e das relações de poder verticalizadas com a infância e a adolescência, não se afasta das situações de descumprimento por ameaça ou violação do Estado, da sociedade e da família. Percebe-se que no espaço escolar a violência é

---

<sup>43</sup> O documento “Lidando Com a Violência nas Escolas: o papel da UNESCO/BRASIL” indica à p. 9 que o estudo foi realizado, em 2000, em Maceió, Manaus, Salvador, Fortaleza, Brasília, Vitória, Goiânia, Cuiabá, Belém, Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis e São Paulo.

noticiada constantemente quanto aos efeitos patrimoniais dela decorrentes; às agressões físicas entre alunos e destes contra professores e funcionários e menos quanto à violência psicológica e a exposição de crianças e adolescentes a situações constrangedoras e vexatórias.

O controle e o sistema punitivo, permeados pelos mecanismos disciplinadores, aparecem no cotidiano escolar combatendo a transgressão às normas e os comportamentos desviantes, que perturbem ou distraiam os estudantes, professores e funcionários do padrão tradicionalmente estabelecido. As punições passam por advertências, suspensões, avaliações negativas associadas à indisciplina, mudanças de lugar na sala de aula (espelhos de classe), reunião com as famílias, caracterizando-se então pela mensuração dos educandos e comparação entre estes. Conforme Foucault, analisando as avaliações (exames) dos educandos, estas associam técnicas de hierarquização que vigiam, sancionam e normalizam, atuando como mecanismo disciplinador (FOUCAULT, 1987).

O espaço escolar, onde se descumpra o Direito à Educação Escolar, manifesta-se enquanto violência institucional que retroalimenta o círculo da exclusão e da própria violência, prejudicando o processo de ensino e a prática da cidadania que ali deveriam ocorrer. A escola como instituição capaz de educar as crianças e adolescentes para a cidadania, cultivando relações harmônicas e pacíficas se embate em relações internas conflituosas que refletem as relações de exclusão social, de carência, de violência de grande parte da sociedade.

Destaque-se, no entanto, que Perrenoud entende que, mesmo considerando a presença da violação de direitos, a escola nunca foi tão democrática quanto agora e que não se encontram outros tempos em que as crianças e adolescentes foram mais respeitados a semelhança da compreensão de Loyd de Mause. Mas, continua o autor apontando que,

vivemos em uma sociedade tão ávida de justiça quanto impregnada de desigualdades, e algumas continuam agravando-se, desigualdades sociais diante da educação, da justiça, do trabalho, da saúde, do consumo, da participação nas decisões; desigualdades persistentes entre os sexos, entre as classes sociais, entre as nacionalidades e as nações “[...] a reflexão sobre a cidadania e sua aprendizagem não pode ser fruto do pensamento mágico, mas é preciso admitir as contradições de nossas sociedades e não esperar que a escola as assumam sozinha. (PERRENOUD, 2005, p. 26 e 28).

A estrutura hierarquizada, e também hierarquizante, da escola na qual permanece a concepção do aluno enquanto receptor de um processo pedagógico, previamente planejado pelos especialistas detentores do conhecimento, se confronta’ com a nova proposição da participação social, do sujeito coletivo que se organiza para defender seus interesses

participando ativamente da sociedade em igualdade. Inegável que as relações endógenas, estabelecidas na escola, inserem-se num sistema de relações exógenas, dialogam com estas, refletem o seu entorno expressões que são encontradas nas representações e expressões da violência.

Neste sentido, quanto mais a escola se aproxima do Direito à Educação Escolar, numa ótica de gestão democrática, envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar nos órgãos de representação; respeitando e estimulando a participação e o exercício dos direitos dos educandos; propiciando a construção coletiva do processo de ensino, mais se potencializa o compartilhamento da vida pública, das responsabilidades, dos direitos numa ótica fraterna que consolida a cidadania.

Reconhecer o Direito à Educação Escolar como fundamental para o processo de cidadania, compartilhada com a sociedade e associado a políticas públicas que efetivem o exercício dos direitos civis, políticos e sociais, ao meio ambiente, à equidade tendem a contribuir para alterar a situação de violência de que se fala (FIGUEIREDO, 2004, p. 39-41).

#### **4.1.1 As Condições Materiais da Existência e a Violação do Direito da Criança e do Adolescente à Educação Escolar**

A violência contra os direitos das crianças e dos adolescentes encontra guarida nas ações e omissões do Estado no que trata das políticas públicas destinadas a esta população. As políticas públicas têm em sua formulação, execução e controle tencionamentos entre interesses diversos que envolvem opções por modelos econômicos de desenvolvimento, que definem os investimentos e a priorização no que se refere à garantia dos Direitos Fundamentais e Sociais.

Cabendo ao Estado responsabilidades para com a efetividade dos direitos postos na CF/88, e considerando a inter-relação entre a priorização posta na lei brasileira e o modelo econômico de desenvolvimento adotado no país- deve o Estado harmonizar os interesses econômicos com a necessidade de implementar tais políticas, que atenderão à prescrição constitucional “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Neste diapasão, Streck e Morais firmam a necessidade de que o Estado Democrático de Direito tenha um conteúdo transformador da realidade, desta forma

Seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o *democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica*. E mais, a idéia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência (STRECK; MORAIS, 2006, p. 93).

Priorizar investimentos para o atendimento das crianças e dos adolescentes vem ao encontro da prescrição constitucional e está definido no ECA (art. 4º, parágrafo único). No entanto encontram-se corriqueiramente justificativas do Poder Público quanto à inexistência de recursos suficientes para prestar os serviços necessários à efetividade dos Direitos Fundamentais e Sociais, atrelando as políticas públicas a destinação restrita de recursos mesmo ao aumentar as receitas do Estado. Situação que nos leva a destacar a interface desta situação com a adoção de políticas econômicas que minimizam o papel do Estado e priorizam o capital.

A Constituição brasileira de 1988, bem como as normatizações infraconstitucionais, que garantem os direitos políticos e sociais, simultaneamente convivem com a adoção, pelos governos, das políticas neoliberais que visam minimizar e enxugar o papel do Estado. Configurando no país a supremacia do mercado financeiro, a precarização das condições de trabalho e a continuidade das desigualdades sociais, assim o neoliberalismo influenciou e influencia a estrutura jurídico-política do Estado brasileiro. Diversas emendas constitucionais foram incorporadas a Carta Magna, enfraquecendo a constituição do Estado Social, afetando as políticas públicas e tentando afastar a politização da vida econômica e a influência da população, firmado na CF/88.

A situação acima referida tem relação direta com a nova configuração das relações na sociedade contemporânea, que ultrapassam qualquer fronteira do Estado-nação tradicional. A internacionalização das relações, agora planetárias, estabelecidas pelas novas tecnologias e pela diminuição das distâncias entre as sociedades, rompem as fronteiras entre os países e estabelecem uma nova relação entre os sistemas sociais, aproximam instantaneamente as culturas e redefinem as relações sóciojurídicas.

Trata-se de observar, também, que o processo de ampliação dos contatos entre a civilização européia e os demais continentes do planeta, levaram à aproximação com a diversidade cultural e, por outro, estabeleceram movimentos que submetem e tentam homogeneizar as expressões destes diferentes mundos à imagem do ocidente. A sociedade humana, como assevera Truyol y Serra (1974, p. 26-28), desde o fim do século XVIII entrou numa fase de mutação, em que o motor principal era a ação empreendedora da sociedade

européia, que estabeleceu relações diretas, estreitas e ampliadas com os demais centros de vida internacional, aproximando diferentes partes do mundo.

Deve-se pontuar que os processos de exploração e expansão de mercados, iniciados pelas conquistas ultramarinas no século XV, que destruíram as culturas existentes, firmaram o eurocentrismo, as desigualdades econômicas e sociais, construindo um cenário de contrastes que aparta do acesso aos bens básicos da sociedade e considera o homem em escalas de cidadania. O processo da globalização, por sua vez, como fenômeno de abertura das economias nacionais e mais do que suas economias, visto que transita nas órbitas de toda a expressão sócio-cultural, aponta para a integração global de áreas de interesse, excluindo outros grupos, fenômeno que se acirrou com o fim da Guerra Fria, cujo símbolo encontra-se na queda do muro de Berlim em 1989, configurando uma mundialização homogênea mas com tendências à regionalização e fragmentação.

Como fenômeno de origem econômica, que data do estabelecimento da sociedade capitalista e da instituição de mercados internacionais marcadamente no ocidente, a aproximação entre as sociedades do planeta é caracterizada por um processo de exploração e exclusão social que retroalimentam a sociedade de desigualdades sociais. Cabe apontar, no entanto que este processo propicia, simultaneamente, o reconhecimento do outro, da diversidade, da pluralidade. Nesta vertente Moraes firma a configuração de uma nova realidade e a existência de uma “universalidade comunitária” na qual o objeto dos Direitos Fundamentais não mais se restringe a um indivíduo e sim a aos sujeitos coletivos em sua totalidade (STRECK; MORAIS, 2006).

A análise dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais se insere no quadro da globalização, apresentando uma face neoliberal, que não comunga com a priorização dos Direitos Humanos e fundamentais. Assim é visível o avanço do neoliberalismo nos estados democráticos de direito, apresentando uma igualdade entre os homens que não se dá além da formalidade. Analisando o papel do Estado no neoliberalismo<sup>44</sup>, Mézáros (2002) salienta que o Estado firma uma série de ações dirigidas à regulação da máquina administrativa para que seja garantida a autonomia à iniciativa privada e à circulação do capital e apontando para a redução da ação do Estado e das políticas sociais e agudizando as desigualdades sociais.

A eliminação das barreiras nacionais territoriais, culturais, econômicas e políticas são marcantes na globalização e se associam a um contínuo processo de transformação da noção de

---

<sup>44</sup> “A ideologia do capitalismo na era máxima da financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil- é um ataque às formas de regulamentação econômica do século XX como o socialismo, o Keynesianismo, o estado de bem-estar, o terceiro mundismo e o desenvolvimento latino-americano” (MORAES, 2001, p. 11).

Estado, revelando as limitações e insuficiências deste para efetivar os Direitos Humanos e Fundamentais gravados em suas constituições.

Pertinente apontar que os discursos neoliberais convergem para a igualdade de oportunidades para todos mas sem se debruçar sobre as desigualdades anteriores a este ponto de partida, Streck aponta que,

é evidente, pois, que em países como o Brasil, em que o Estado Social não existiu, o agente principal de toda política social deve ser o Estado. *As políticas neoliberais, que visam minimizar o Estado, não apontarão para a realização de tarefas antitéticas a sua natureza.* [...] Estamos, assim, em face de um sério problema: de um lado temos uma sociedade carente de realização de direitos e, de outro, uma Constituição Federal que garante estes direitos da forma mais ampla possível (STRECK, 2003, p. 26-37).

O novo Paradigma adotado pela CF/88 exige assim que se estabeleçam políticas públicas direcionadas para sua concretização, que estejam inseridas num projeto de sociedade que contemplem as diferenças e que transgridam o modelo econômico excludente e de igualdade formal. Exige também uma nova concepção sobre a criança e o adolescente, que altere a ação e compreensão de todos, contrapondo-se à criança e o adolescente como sujeito de direitos à pré-compreensão dos menores como miniadultos, que têm total compreensão e responsabilidade por seus atos.

Oportuno salientar a possibilidade posta pelo Direito Fraternal no sentido de inverter e redimensionar o papel das organizações nacionais e das opções econômicas dos Estados, aproveitando as interconexões que estão se estabelecendo entre toda a humanidade. A sociedade cosmopolita de Resta se apresenta justamente como aquela que nega o egoísmo e aproxima as diferentes identidades dos diferentes sujeitos e considerando que todos os direitos em cada e em todos os lugares estão conectados e são interdependentes. Apresentando então a possibilidade de que se firme um Direito que esteja ao lado e na cidadania planetária e não contemporize com ações paternalistas estatais que consideram os direitos concessões, privilégios os quais podem ser retirados ao sabor do arbítrio de quem os concedeu (RESTA, 2004).

Tratando sobre as políticas sociais no viés do Direito Fraternal, Sandra Vial (2007) aponta que estas devem ser analisadas observando os impactos de sua contextualização no mundo. Enquanto “bens comuns da humanidade”, estas devem ser incluídas na perspectiva de seus impactos em uma “sociedade do mundo” e numa ótica que busque alterar a situação dada, tutelando os direitos fundamentais e objetivando a inclusão.



Verifica-se que mesmo considerando que os países da América Latina, dentre eles o Brasil, apresentam melhoras nos indicadores econômicos, a distribuição desigual de renda associa-se a um processo de fragmentação social e cultural que é demonstrado nos altos índices de exclusão social e de violência, a pobreza atinge 209 milhões de pessoas e a indigência 81 milhões (UNESCO, 2007). A perpetuação e expansão da exclusão social, submetendo grande parte da população infanto-juvenil de nosso país a condições não dignas de vida; o preconceito e a intolerância; as concepções e ações reprodutoras da situação irregular; as inúmeras denúncias aos Conselhos Tutelares e ao Ministério Público de violação de direitos, as decisões judiciais<sup>45</sup> no sentido de garantir esses direitos, são exemplos dos embates que se travam entre o enunciado normativo e a efetivação dos Direitos Fundamentais das crianças e dos adolescentes.

Considerando a tutela do Poder Judiciário para o atendimento das reivindicações sociais e para a efetividade dos direitos em nosso país, ressaltamos os ensinamentos de Morais e Copetti (2002, p 343), que afirmam que ao mesmo tempo em que buscamos a manutenção de uma ordem estabelecida, até mesmo porque nela estão inseridos os direitos sociais constitucionalmente positivados, também não podemos admitir que justificativas formais da atuação dos poderes possam sobrepor-se à efetivação de conteúdos ético-comunitários, que tenham como objetivo fundamental o estabelecimento de uma sociedade mais justa e solidária.

É visível que o ordenamento jurídico que estabelece estes direitos não se faz acompanhar, nos diferentes sistemas, de sua efetividade, assegurando a igualdade de condições de acesso aos direitos a toda sociedade, inserindo-se na ainda presente concepção do paradigma

---

<sup>45</sup> DECISÃO MONOCRÁTICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ECA. AÇÃO COMINATÓRIA. ACESSO AO ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL. IMPOSIÇÃO DE IDADE MÍNIMA AO ALUNO. DESCABIMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. ADMISSIBILIDADE. VIOLAÇÃO A NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS. Correta se ostenta a decisão que deferiu a antecipação de tutela, porque preenchidos os requisitos de prova inequívoca do direito alegado e da irreparabilidade de dano, já que compete ao Estado garantir o direito público subjetivo de acesso à 1ª série do ensino fundamental a todos que, considerados aptos a progredirem, concluam a pré-escola. Descabido se mostra impor ao menor a repetição de ano letivo em face de regramento administrativo que fixa idade mínima para ingresso no ensino fundamental, porquanto se estaria violando normas constitucionais e infraconstitucionais, além como impondo discriminação proibida por lei. RECURSO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento nº 70011806262, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Ataídes Siqueira Trindade, Julgado em 28/09/2005). MANDADO DE SEGURANÇA. ENSINO FUNDAMENTAL. CURRÍCULO MINISTRADO PELOS PAIS INDEPENDENTE DA FREQUÊNCIA À ESCOLA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ILEGALIDADE E/OU ABUSIVIDADE DO ATO IMPUGNADO. INOCORRÊNCIA. LEI 1.533/51, ART. 1º, CF, ARTS. 205 E 208, § 3º; LEI 9.394/60, ART. 24, VI E LEI 8.096/90, ARTS. 5º, 53 E 129. 1. Direito líquido e certo é o expresso em lei, que se manifesta inconcusso e insuscetível de dúvidas. 2. Inexiste previsão constitucional e legal, como reconhecido pelos impetrantes, que autorizem os pais ministrarem aos filhos as disciplinas do ensino fundamental, no recesso do lar, sem controle do poder público mormente quanto à frequência no estabelecimento de ensino e ao total de horas letivas indispensáveis à aprovação do aluno. 3. Segurança denegada à minguada existência de direito líquido e certo. (STJ, Mandado de Segurança nº 7407/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. 24/04/2002, DJ 21/03/2005).

da ambigüidade (MARQUES, 2004, p. 20)<sup>46</sup>. Promover a efetivação destes direitos é promover a inclusão social, cumprindo o princípio da igualdade entre todos os seres humanos, sem discriminação de qualquer espécie para o que é indispensável a construção de uma sociedade fundada na fraternidade e na educação para a autonomia.

Neste sentido, Eligio Resta (2004, p. 14-17), considerando a sociedade complexa e as relações instantâneas da sociedade contemporânea, ressalta a necessidade de entender que a humanidade é o lugar onde se constroem os Direitos Humanos e o único espaço em que se criam condições e ações para sua violação. Transcender esta situação, ultrapassar o código histórico do amigo/inimigo, conectando o ser humano como espécie planetária, habitante de um único e interconectado espaço global se apresenta como possibilidade, e necessidade, para o estabelecimento de uma fraternidade universal.

Ultrapassar então os limites da fronteira entre os Estados, a exclusão social e estabelecer os Direitos Humanos enquanto parte de um novo direito universal, fortificado pelo cosmopolitismo, acolhe a idéia da diversidade e da unidade do humano e a transformação do direito para atender as demandas de uma sociedade complexa e em constante transformação.

Destaca-se que o Direito Fraternal, de cunho eminentemente humanista, pacifista e universalista é perfeitamente compatível com a análise dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, pois mesmo que fortemente caracterizado pelo viés cosmopolita, se debruça sobre os entraves cotidianos à efetivação dos Direitos Fundamentais. Contempla desta forma, a marcante conexão do universal ao local, do local ao universal.

Assim os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais estão conectados com a diversidade, com a pluralidade que apresentam demandas urgentes às quais o direito, tradicionalmente estabelecido, não mais responde satisfatoriamente. Negar ou violar os Direitos Humanos, os Direitos Fundamentais, em qualquer quadrante do planeta não pode ser aceito com um caso a ser tratado no limite das fronteiras do Estado-nação quando sabedores de que afeta a toda a sociedade, rompendo a compartimentação social e do próprio direito. É válido apontar para a recente pandemia da gripe A H1N1 que demonstra a imperatividade e urgência da compreensão do ser humano na ótica cosmopolita e das interações humanas, que não respeitam os limites abstratos criados pelas nações, o que se coaduna com um novo direito, um direito fraternal e universal.

---

<sup>46</sup> Marques aponta para a expressão de Antônio Carlos da Costa que denominou *paradigma da ambigüidade* aos discursos correntes em nossos dias de relativização e banalização do ECA – um falso conflito entre a condição de sujeito de direitos e a doutrina da proteção integral.

Desta forma os Direitos Fundamentais positivados na normatização pátria situam-se num contexto social de situações de cerceamento a sua efetivação marcado, opostamente, pela ação do Sistema Judiciário<sup>47</sup> a exigir o cumprimento dos direitos/deveres. Considerando estes dados aponta-se a seguir, quanto à efetividade dos direitos da criança e do adolescente, e em especial do Direito à Educação Escolar, alguns elementos que contribuem para a (in)efetividade deste direito.

O Direito à Educação Escolar, por seu caráter de Direito Fundamental é efetivo, quando garante o acesso a todos à instituição de ensino, possibilitando o pleno desenvolvimento do ser humano. O que implica em uma educação fundada no respeito aos direitos, na busca de saberes de relevância e pertinência para a construção permanente da cidadania, na equidade nas relações que se estabelecem naquele espaço e também na eficiência e eficácia quanto aos seus objetivos. Objetivos que se relacionam, por sua vez, com o cumprimento do ordenamento jurídico estabelecido, com as políticas públicas efetivas para a educação, políticas de atendimento e que alteram a situação de exclusão da população brasileira do exercício dos Direitos Fundamentais<sup>48</sup>.

Tratando sobre a efetividade do Direito à Educação Escolar em nosso país, são reconhecidos os avanços com relação à situação da infância e da adolescência. O Relatório da UNICEF “Situação da Infância e da Adolescência Brasileira 2009 - O Direito de Aprender: Potencializar avanços e reduzir desigualdades” (UNICEF, 2009.), aponta que desde o final do século XX mais de 70% dos municípios brasileiros atingiram ou superaram as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), quanto aos anos iniciais do ensino fundamental para 2007.

---

<sup>47</sup> Norberto Bobbio enuncia o critério de enunciação da norma jurídica enquanto resposta à violação e afirma que se “[...] uma norma prescreve o que deve ser e se o que deve ser não corresponde ao que é necessariamente, quando a ação real não corresponde à prevista, a norma é violada. O ordenamento jurídico é definido por Bobbio como um conjunto complexo de normas, inseridas num contexto no qual se estabelecem relações particulares entre si, e a unidade do ordenamento jurídico pressupõe uma norma fundamental com a qual todas as normas do ordenamento podem se relacionar direta ou indiretamente. Para Bobbio, o sistema é uma “[...] totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação” (BOBBIO, 1999, p. 9 e 71).

<sup>48</sup> O MEC divulga seus programas quanto à educação básica, publicando as ações que está desenvolvendo na área da educação. Destaca-se, dentre outros: Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (ações de promoção da saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens); Proinfantil (curso nível médio, modalidade normal para professores da educação infantil em exercício); Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é um programa de assistência financeira ao DF e municípios); Programa Nacional do Livro Didático (seleção e distribuição de livros didáticos); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) - ferramenta gerencial para auxiliar a escola a melhorar seu trabalho); Merenda Escolar- transferência de recursos financeiros para subsidiar a alimentação escolar das escolas públicas e filantrópicas); Piso Salarial Profissional Nacional. (BRASIL, 2008)

A melhora dos indicadores educacionais demonstra que é possível universalizar este direito a todas as crianças e adolescentes devendo, no entanto, ser dispensada especial atenção a população mais vulnerável e agudizar o processo de reconhecimento da diversidade principalmente, em relação à diversidade étnico-racial, socioeconômica e à inclusão de crianças e adolescentes com necessidades educativas especiais. Esta possibilidade relaciona-se tanto à concepção destes direitos quanto à implementação de políticas públicas e programas que se direcionem para a redução drástica das desigualdades sociais o que exige a articulação, colaboração e compromisso- reafirma-se- entre o Estado, a família e a sociedade.

O relatório citado, ao destacar e analisar, dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2007, sobre a educação para todos, aponta que 97,6% das crianças, na faixa etária entre 7 e 14 anos<sup>49</sup> já estão na escola e que este dado representa 27 milhões de estudantes (UNICEF, 2009, p. 13) na Região Sul estes percentuais correspondem a 98,0%. Em 1992, nesta mesma faixa etária, a frequência era de 81,3%. A esses indicativos somam-se outros que explicitam que nas famílias vulneráveis<sup>50</sup> a desigualdade de renda é profunda, o que compromete o acesso e a permanência no ensino fundamental, indicando que “de cada 100 crianças, apenas cinco vão completar o Ensino Fundamental na idade correta” (UNICEF, 2009, p. 12).

Referindo-se aos que permanecem fora da escola e do Ensino Fundamental (2,4%) constata-se, com base nos dados constantes do relatório da UNICEF, que as crianças e adolescentes de famílias vulneráveis são as que sofrem com essa situação. As desigualdades sociais se refletem na efetividade ao Direito à Educação Escolar da população infanto-juvenil. Em percentuais, as regiões brasileiras apresentam os seguintes percentuais de crianças de 7 a 14 anos fora da escola: Norte (3,8%); Nordeste (2,9%); Centro-Oeste (2,3%); Sudeste (1,9%) e Sul (2,0%). Destacando que aproximadamente 450 mil do total desta população são negras ou pardas, vivem nas regiões Norte e Nordeste, ainda frisando que no Estado de Santa Catarina 99% está na escola, enquanto que, “[...] no Acre, Pará e Alagoas os números ficam em 91,3%, 96,2% e 96,2%, respectivamente – os mais baixos do país” (UNICEF, 2009, p. 15).

---

<sup>49</sup> A LDB/96 sofreu alteração quanto á idade de ensino fundamental obrigatório, que passa dos 6 aos 14 anos, ampliando o ensino fundamental para 9 anos. O relatório da UNICEF/2009 informa que “ Quando incluímos as crianças de 6 anos, essa taxa cai um pouco, para 97%. Isso acontece porque uma parte das crianças desse grupo ainda não está matriculada nem na Educação Infantil nem no Ensino Fundamental. No entanto, a taxa de escolarização deve continuar aumentando até 2010, em função da obrigatoriedade de implantação do Ensino Fundamental de nove anos” (UNICEF, 2009, p.14).

<sup>50</sup> O estudo considerou como vulnerável uma criança que, entre outras características, vive numa família cujo chefe é de cor negra, mora na área rural da Região Nordeste, com uma renda familiar per capita de cerca de 25 reais, cuja mãe tem zero de escolaridade e não está presente. Uma criança foi considerada não vulnerável se, entre outras características, vive numa família cujo chefe é de cor branca, mora na área urbana da Região Sul, com uma renda familiar per capita duas vezes maior que a média da população, cuja mãe tem ao menos escolaridade média completa e está presente” (UNICEF, 2009, p. 12).

O documento aponta que 82,1% dos adolescentes, entre 15 e 17 anos, frequentam a escola, mas 44% não concluíram o Ensino Fundamental e 48% apresentavam adequação idade/escolaridade. Apesar do aumento do acesso, a permanência na escola não é efetiva tanto quanto a garantia de uma permanência com sucesso. Também aqui as diferenças regionais são fortes. As regiões que apresentam os piores índices quanto à taxa de frequência, desta faixa etária, são a Norte (34,5%) e Nordeste (36,0%). Outros dados que firmam a certeza de que o acesso à educação escolar não é suficiente para efetivar o Direito, são os do Censo Escolar 2007. O censo indica que 4,8% dos alunos abandonaram a escola antes de completar o Ensino Fundamental e que 13,2% saíram da escola antes de concluir o Ensino Médio.

A exploração do trabalho infantil aparece como motivo de abandono da escolar pela população infanto-juvenil. De um número de 44,7 milhões de crianças e adolescentes, entre 5 e 17 anos de idade, 4,8 milhões trabalham.

Ainda, corroborando com as notícias de descumprimento do Direito, é a recente reportagem que revela que o Ministério da Educação (MEC) aponta que o Rio Grande do Sul é o Estado que menos investe em educação no país, ressaltando que, mesmo com a exigência constitucional de repasse de no mínimo 25% do orçamento para a manutenção e desenvolvimento do ensino público em 2008, o governo investiu apenas 18,44% (POLÊMICA..., 2009, p. 29).

A educação no Brasil melhorou seus índices quanto ao acesso, à aprendizagem, a permanência e a conclusão da educação básica, mas necessita reduzir as desigualdades sociais que se refletem na desigualdade educacional existente entre as diferentes regiões do país. Verifica-se que o Estado Democrático de Direito, garantidor e responsável pelos Direitos Fundamentais, deve resgatar as promessas não cumpridas do Estado Moderno, tendo a Constituição o papel instrumentalizador da ação do Estado, para que este realize sua função social e a promoção da justiça social criando e implementando políticas públicas que reduzam as desigualdades e tencionem as pré-compreensões existentes.

Nesta ótica Paulo Freire, contribuindo para uma concepção de educação que privilegie o humano e que desmanche a sociedade da exclusão e opressão social, entende que as políticas públicas nesta área devem contemplar o contexto histórico, político, social e econômico. O papel da educação está para além dos muros da instituição escolar, entendendo o homem como sujeito histórico, como protagonista da transformação social num espaço que é global, resgatando a devida dignidade humana. A necessidade de que se conheça e transforme o mundo como ato de protagonismo do homem, considerando que a educação se dá entre os homens

mediatizada pelo mundo, dá origem a uma nova unidade, em um processo de superação das contradições. (FREIRE, 2000).

Todos esses apontamentos demonstram a idéia de que a educação como Direito é o condutor das políticas públicas e que torna possível que a educação pública de nosso país ultrapasse os aspectos quantitativos, efetivando uma educação para todos e cidadã. O acesso e a permanência no Ensino Fundamental são indispensáveis, mas não suficientes para que a educação seja direito efetivo, contribuindo para romper com o pobreza e a desigualdade social.

Feitas estas considerações, firma-se que o Direito à Educação Escolar não difere do cotidiano de desrespeito aos direitos, sendo descumprido enquanto Direito Fundamental e Direito Social e desconsiderada sua natureza prestacional, caracterizado por sua aplicabilidade imediata, nos termos do artigo 5º, § 1º da Constituição Federal de 1988. Nesta seara, a negativa de vaga na escola mais próxima à residência do educando, o direito de acesso de pessoas com necessidade especial à escola regular, a não destinação ou aplicação irregular dos recursos destinados à educação são alguns exemplos de descumprimento do Direito à Educação Escolar que são encaminhados à Justiça<sup>51</sup>.

Desta forma, as práticas institucionalizadas nas escolas que omitem ou negligenciam Direitos das crianças e adolescentes relacionam-se diretamente às concepções de criança e de adolescente, as concepções de educação e cidadania e encontram a ação do Poder Judiciário, que se sobrepõem coercitivamente às práticas violadoras dos direitos, judicializando os conflitos e as demandas.

Reconhecendo-se as relações de interdependência e os questionamentos que se explicitam na relação entre o disposto no ordenamento jurídico e a realidade social, tem-se que contemplar, na busca da efetividade dos Direitos, tanto as variações dos fenômenos sociais, quanto à relação entre os diferentes sistemas. Ressalta-se que a efetividade do novo paradigma, passa por sua adoção enquanto concepção universal defendida pela sociedade; pela participação e diálogo das diferentes representações da sociedade civil nos espaços destinados à formulação das políticas públicas apontando para a necessidade de novas modalidades de atendimento, inseridas num Sistema de Garantias que seja fomentador dos princípios Constitucionais e de um Estado que não se constitua em perpetuador e gerador de violência.

É frente ao paradoxo acima exposto que o Estado brasileiro, fundado na garantia dos Direitos Humanos e na promoção dos Direitos Fundamentais depara-se com a violação destes Direitos, com sua inefetividade. Que caminhos se apresentam para a superação desta situação,

---

<sup>51</sup> A competência, para o conhecimento e julgamento das medidas judiciais à efetivação do Direito à Educação encontram-se no artigo 148, inc.IV e § 2º e no artigo 209 do ECA.

para que se possa aproximar a sociedade como projeto constitucional da sociedade instituída e para que o direito concretize o rol disposto no ordenamento jurídico são questionamentos que se apresentam. Buscando possibilidades para esta aproximação é que nos encontramos com o Direito Fraternal e a Educação Libertadora como harmonização possível.

O Direito à Educação Escolar se insere assim na gama dos direitos que garantidos constitucionalmente carecem de efetivação, direitos das crianças e dos adolescentes que são violados no tempo presente. Violação que demonstra a necessidade de um tensionamento para que ocorra uma transformação na compreensão, na ação em todas as esferas da sociedade. Essa mesma dualidade, direitos garantidos mas não efetivados, aponta para a necessidade do estabelecimento de relações mais fraternas e solidárias, que reconheçam a diversidade na unidade e ultrapassem as barreiras do Estado-Nação. A construção de uma nova concepção da infância e da adolescência, com uma proposta de educação libertadora, voltada para a autonomia, que integre o pensar e agir humanos numa sociedade de pensar e agir fraternos são caminhos a percorrer, capazes de combater e prevenir a violência a que está exposta a população infanto-juvenil de nosso país, propostas que se encontram no Direito Fraternal e na Educação Libertadora as quais abordaremos a seguir.

#### 4.2 O DIREITO FRATERNO E A EDUCAÇÃO LIBERTADORA: HARMONIA ENTRE AS PROPOSIÇÕES DA METATEORIA E DO MÉTODO PARA A SUPERAÇÃO DA VIOLÊNCIA

A universalidade e o reconhecimento dos Direitos Humanos ao contrastar com a violência a que o ser humano está sujeito - e a qual sujeita- trazem em si a responsabilidade de cada um e de todos em firmar concepções e práticas, individuais e coletivas que congreguem, fraternamente, ele enquanto espécie planetária,

Considerando que o desafio de garantir e efetivar os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais transita tanto pelas condições materiais de existência, pelos recursos culturais disponíveis e acessíveis quanto pelas atitudes formuladas e compartilhadas socialmente, buscam-se na fraternidade e na educação libertadora contribuições teóricas capazes de, frente aos desafios que se apresentam: ensinar a compreensão humana, concebendo a humanidade como comunidade global na qual todas as partes estão relacionadas e estabelecer uma sociedade

com relações mais fraternas e solidárias em um mundo que mostra, cada vez mais, sua complexidade.

Rumo à construção de relações sócio-jurídicas fraternas e solidárias busca-se, no Direito Fraternal, de Eligio Resta, e na Educação Libertadora de Paulo Freire elementos que apontam para a possibilidade de desconstituir as práticas autoritárias, discriminatórias, excludentes e segmentadoras presentes na sociedade e no Estado.

A supremacia do individualismo construída ao longo da história e, destacadamente na sociedade contemporânea, gerou privilégios agregados à condição e posição que o homem ocupa nas relações estabelecidas na sociedade do capital, que acompanha e direcionada pelas relações econômicas, as quais interagem com as diferentes estruturas sociais. A massificação e a impessoalidade, a segmentação do trabalho e das relações, o pouco se importar com o outro e o delegar a responsabilidade para um ente abstrato sem face, o Estado, desapropriam o homem de o seu entender-se enquanto comunidade planetária e enquanto ser sujeito de direitos e protagonista destes direitos.

Estabelecida uma nova organização do trabalho, a tecnologia, a fluidez da vida e das relações tornam-se, cada vez mais, marcas de uma humanidade segmentada, individualista que desintegram os laços de humanidade. Simultaneamente ao possibilitar a velocidade nas informações e comunicações a globalização afasta os homens das práticas compartilhadas e vivenciadas coletivamente e intensamente. Paradoxalmente busca-se estabelecer a contra-lógica ao mercado, despertando e firmando o cosmopolitismo como possibilidade de ultrapassar a lógica do mercado individualista como valor basilar da sociedade. Nessa perspectiva, desatrelar o homem da lógica do mercado, ampliar os espaços de amizade e solidariedade, firmando a agregação universal, compartilhando um sentido de humanidade, mas compreendendo as diferenças se impõem para que se estabeleça uma sociedade justa, livre e fraterna.

O direito fraternal coloca, pois, em evidência toda a determinação histórica do direito fechado na angústia dos confins estatais e coincide com o espaço de reflexão ligado ao tema dos Direitos Humanos, com uma consciência a mais: a de que a humanidade é simplesmente o lugar “comum”, somente em cujo interior pode-se pensar o reconhecimento da tutela. Em outras palavras: os Direitos Humanos são aqueles direitos que somente podem ser ameaçados pela própria humanidade, mas que não podem encontrar vigor, também aqui, senão graças à própria humanidade (RESTA, 2004, p. 13)

Significando harmonizar, amor ao próximo, parentesco de irmão (FERREIRA, 1977, p. 229), a fraternidade está dentre os ideais iluministas e emerge a partir da Revolução Francesa, compondo a emblemática tríade da liberdade e da igualdade. Relegada a um plano secundário



frente aos temas da igualdade e da liberdade (RESTA, 2004, p. 9), mas sendo considerada como meio e fim da realização das duas primeiras tem significado universal (MORIN, 1998, p. 68).

Como Direito que surge na revolução iluminista, a fraternidade se apresenta hoje com sentido anacrônico, como contratempo, condição que ao mesmo tempo se faz excluída, mas não esquecida e que por seu cunho universalista ultrapassa a idéia de território e nacionalidade, avançando por sobre a determinação histórica das fronteiras, religando e conectando os direitos de cada ser humano e da humanidade,

coloca, pois, em evidência toda a determinação histórica do direito fechado na angústia dos confins estatais e coincide com o espaço de reflexão ligado ao tema dos Direitos Humanos, com uma consciência a mais: a de que a humanidade é simplesmente o lugar 'comum', somente em cujo interior pode-se pensar o reconhecimento e a tutela. Em outras palavras: os Direitos Humanos são aqueles direitos que somente podem ser ameaçados pela própria humanidade, mas que não podem encontrar vigor, também aqui, senão graças à própria humanidade (RESTA, 2004, p. 13).

Proposta que se coaduna com a filosofia do Direito, o Direito Fraternal busca a construção de códigos fraternos, com aplicação normativa reavivando o mundo das possibilidades frente às contingências e resgata a comunidade como ponto estratégico. Destaca-se que a abordagem do Direito Fraternal de Eligio Resta, tem dimensão cosmopolita e, simultaneamente, dimensão individual, sendo uma proposição recente, com seu primeiro texto datando da década de 1990, e se apresenta como compreensão específica e transdisciplinar do direito, podendo ser reconhecido enquanto metateoria (VIAL, 2007, p. 123-138)<sup>52</sup>.

Tendo como eixo os Direitos Humanos, Eligio Resta proclama a existência de um fundamento para o Direito que se situa na interdependência universal, que galga espaço na sociedade global em que se vive<sup>53</sup>.

A consciência que não ultrapassa a identidade, o sentimento de pertencimento a famílias nacionais, ao território do nascimento abraça um “modelo centrípeto de cidadania construída sobre o Estado-Nação” (RESTA, 2004, p.10). Neste modelo, a fraternidade é vista em cada fronteira nacional e a partir da cada fronteira, que representa um egoísmo de pertença. É fundamental ultrapassar a organização estatal para efetivar os Direitos Humanos, o que passa

<sup>52</sup> Pesquisadora pioneira no Brasil no estudo do Direito Fraternal.

<sup>53</sup> Nos estudos de Eligio Resta estão presentes as contribuições de teóricos como Niklas Luhmann, Jürgen Habermas, Hans Kelsen, Jacques Derrida e Max Weber. Derrida se encontra na obra de Eligio Resta na compreensão da diferença entre a amizade e o Direito Fraternal. Destacando suas reflexões sobre o paradoxo da organização da sociedade; sobre a amizade e sobre a lei universalmente válida que ultrapasse a fronteira do Estado-Nação, salientando o seu caráter supranacional (RESTA, 2004, p. 13 e 19)

pela compreensão de que todos os homens têm uma essência comum considerada numa essência individual, nas diferenças. E passa também pela reconfiguração da concepção de cidadania, expressa em muitas das cartas constitucionais modernas.

A amizade, por sua vez, não pode ser pensada como um dever, uma imposição mas entendida, como explicita o Direito Fraternal, como dever jurado por todos. Neste sentido Eligio Resta pontua o transitar da amizade à fraternidade, percurso no qual abrange mais que a lógica da inclusão/exclusão, dirigida aos iguais, mas se confirma enquanto código, como regra cosmopolita, coletiva e universal. No temário da atualidade a questão continua envolta nos limites do Estado-Nação, no qual o pertencimento a uma nação expõe a inclusão/exclusão, inserida ainda no código amigo/inimigo, considerando-se amigo aquele que está no mesmo território. Resta, reconhecendo o binômio direito e fraternidade, e mesmo considerando-o como modelo possível de se constituir na sociedade, insere os códigos fraternos como modelo de direito, consequência de um “[...] direito, ‘jurado conjuntamente’ entre irmãos e não imposto, como se diz, pelo ‘pai senhor da guerra’. Jurado conjuntamente, mas não produzido em ‘conluio’. Por isso é decisivamente não violento” (RESTA, 2004, p. 15).

O Direito Fraternal ao reconhecer o paradoxo compreende também a possibilidade de estabelecer outras relações sociais, nas quais a responsabilidade pelos Direitos Humanos é da humanidade, onde se realizam as interações entre os homens e se desmoronam o código amigo/inimigo e se consolidam códigos fraternos não violentos.

Entende-se assim que a fraternidade é transcendente, superando limites sociais, políticos, espaciais ou jurídicos, enquanto expressão de solidariedade. Para Eligio Resta, o Direito Fraternal tem por fundamento a humanidade, reconhecendo as relações que se estabelecem na sociedade e as possibilidades de que se garanta a todos os Direitos Humanos, e os Direitos Fundamentais numa ótica de compartilhamento entre iguais, numa sociedade que se pautar por códigos fraternos e que ultrapasse as fronteiras nacionais, inserido no cosmopolitismo.

Afastando-se e contrapondo-se à lógica de mercado, que desmancha o ser no ter e na efemeridade de todas as relações e coisas, o Direito Fraternal é o religar dos Direitos Humanos à essência humana. O Direito Fraternal expressa a paz, retirando a coação, o uso legítimo da força como essência do Estado, se distanciando da minimização ou extinção do Estado, propiciando um outro modelo de convivência no Estado-Nação e nas relações entre os homens.

Os Direitos Fundamentais, nesta abordagem, trazem o ser humano para a humanidade. Mas tem como premissa o universalismo e a igualdade, os direitos somente se realizam se todos possam desfrutar destes direitos, o que necessita da garantia de condições materiais e de dignidade, igualdade e de liberdade. O Estado tem então papel mediador, não-violento que

supere o conceito de cidadania enquanto espaço de exclusão, que categoriza os seres humanos em cidadão e não cidadão, compartilhando o acesso universal aos bens construídos pela humanidade,

ultrapassando limites territoriais, culturais, étnicos e assentando-se sobre os Direitos Humanos, o Direito Fraternal acolhe as diferenças, a diversidade do ser humano pertencendo e sendo dever e direito de todos, é cosmopolita. É ainda neste contexto que o paradoxo constituído pela inclusão/exclusão, presente na questão da efetividade dos direitos das crianças e adolescentes e de sua relação com o Estado e com a sociedade, é acolhido no Direito Fraternal. A proposição de um modelo de sociedade na qual se ultrapasse a cidadania como fronteira, a exclusão como princípio, a lógica do mercado e se pautasse pela Justiça como moral compartilhada é a proposição que acolhe a proteção integral da criança e do adolescente em sua íntegra (RESTA, 2004, p. 15).

É nesta ótica que Resta coloca a amizade como importante elemento dos sistemas sociais, onde se concentram paradoxos, que reaparecem como “[...] diferença entre interação de identidades individuais” (RESTA, 2004, p. 31), e sendo livre do domínio do interesse não suporta elementos como a mentira, são os espaços de estranhamento da amizade, o lugar da inimizade. Assim é que a amizade, sendo forte no que os amigos têm em comum, é espontânea, mas estabelece sempre uma relação dos que são e dos que não são reafirmando o paradoxo da inclusão/exclusão. A amizade, assim posta, retira a possibilidade de universalismo contido em cada comunidade, simultaneamente propõe a solidariedade, mas também sua negação. O inimigo surge como parte que nega a existência do todo e a amizade seria possibilidade de ultrapassar o estranhamento e rumar à comunidade cosmopolita.

As proposições de Resta encontram amplo espaço de aplicação no Direito à Educação Escolar, como Direito que tem por fundamento a humanidade, o desenvolvimento de relações de amizade, de inclusão e promoção da cidadania. Projetos que fazem parte do cotidiano das normatizações brasileiras na área e que buscam estabelecer um novo olhar sobre as diferenças, sobre a necessidade de que todos possam conviver em todos os espaços e considerados naquilo que tem de comum e incomum, sua humanidade. A discussão que se trava hoje sobre a inclusão de crianças e adolescentes com necessidades educacionais especiais nas redes regulares de ensino, sem restrições, é exemplificativo da atualidade da metateoria quanto ao Direito à Educação Escolar.

Acompanhando estas reflexões, a obra de Paulo Freire contribui para a construção de um direito e de uma forma de compreender e conceber as relações humanas como libertadora da concepção moderna, que prioriza o sujeito individualista e que é desconectado do diálogo com a

realidade e com a fraternidade. Compreendendo a história enquanto movimento permanente que possibilita ao educando desvendar a realidade do mercado, que não se esvai a demanda do mercado e a dinâmica competitiva, concorrente que esfacelam o desenvolvimento como totalidade.

Paulo Freire ao criticar o sistema tradicional de educação desenvolveu um método<sup>54</sup> de ensino tendo por base a investigação, a tematização e a problematização. A etapa investigativa estabelece uma relação entre os temas e as palavras que tem significado importante para os educandos levando em conta a comunidade onde se inserem; a tematização constitui a análise da significação social destes temas e palavras, buscando a consciência e a problematização é desafiadora para que professor e educando construam a superação da visão nebulosa do mundo e para que se atinja a conscientização sobre o mundo e o ser no mundo. No entanto, cabe ressaltar, os estudos de Freire ultrapassam a definição de método.

Ao analisar o diálogo como fenômeno humano Freire apresenta duas dimensões deste: o da ação e o da reflexão. A dialogicidade de educação pode ser considerado o cerne da educação como prática de liberdade. Apontando que a palavra não pode ser desconectada da práxis, firma que esta pode transformar o mundo quando verdadeira. Firmando que o verdadeiro diálogo só ocorre quando existe um amor profundo ao mundo e aos homens e, ainda, que este é o lugar do encontro dos homens ocorrendo numa relação horizontal, de confiança e humildade entre os pólos que dialogam. No qual a confiança é conseqüência da expressão das reais intenções dos sujeitos e para tanto as palavras tem de coincidir com os atos (FREIRE, 1987).

A educação repensada como emancipação implica em resignificar a prática educativa e compreender o ser humano na dimensão existencial: cultural, social, econômica e política, ultrapassando o determinismo histórico de opressão e exclusão.

Como lugar que ainda não existe, o lugar do melhor, a utopia, acolhida por Freire é condição fundamental para que se superem as contradições de um sistema que nega o ser e preenche suas frustrações no ter. A reflexão proposta por Freire tem por núcleo o processo de educação está na experiência existencial do homem, enquanto inconcluso, incompleto. Mas este homem é capaz de tomar consciência de sua situação no planeta, de se perceber como singular e autor de sua história.

A utopia que se dá enquanto fenômeno crença social supõe uma nova ordem social. Ordem neoliberal em nossos dias que forjam uma educação escolar de cunho neoliberal, é

---

<sup>54</sup> Método: “Este termo tem dois significados fundamentais: 1º qualquer pesquisa ou orientação de pesquisa; 2º uma técnica particular de pesquisa. No primeiro significado, não se distingue de ‘investigação’ ou ‘doutrina’. O segundo [...] é mais restrito e indica um procedimento de investigação organizado, repetível e autocorrigível, que garanta a obtenção de resultados válidos.” (ABBAGNANO, 2007, p. 780).

mecanismo de ajuste do homem ao processo de produção capitalista, de acordo com as exigências do mercado, e se caracteriza pela competitividade, fragmentação do conhecimento, afastamento teoria-prática.

A reflexão sobre ação dialógica como forma de libertação, refletida no direito, trazem à tona a própria crise da modernidade, crise que se manifesta na dominação cultural, na exclusão e numa relação que nega o diálogo. A superação do estado de barbárie das sociedades chamadas primitivas, por meio da disseminação e imposição do modelo de desenvolvimento e de concepção social europeu ocidental é a marca da modernidade reproduzida em todas as esferas sociais.

A violência está presente, assim, na submissão à cultura e ao modo de vida ocidental que está presente na educação, clivada pela sociedade de consumo e agudizada pelo capital global, afetando a autonomia do sujeito e aliena. O paradigma da modernidade impõe um sujeito abstrato e capaz de emancipar-se partindo da racionalidade, superando as desigualdades e fundada na existência do sujeito de direitos, mas que ignorou a existência das diferenças materiais, somente então teorizadas.

Cabe apontar que os sujeitos são transformados em iguais pelas práticas das instituições sociais que normalizam e padronizam os sujeitos. A crise é o momento de repensar o paradigma antes hegemônico, de questionar e buscar rumos para repensar a via do racionalismo, do avanço científico, da livre iniciativa e do mercado como única possível de ser pensada e executada somente em sua totalidade. Busca-se a justiça social por meio da permanente revisão dos conceitos, considerando a provisoriedade da própria existência humana.

Paulo Freire aponta para a necessidade de constante autocrítica, fundado na idéia de que “ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho; todos se libertam em comunhão”. A linguagem como processo de conhecimento do mundo e do ser, é ressaltada na obra de Freire, relação que se dá entre sujeito e objeto e na relação do sujeito consigo mesmo, numa práxis libertária. A importância de que se estabeleça uma relação de diálogo que contribua para o processo de crescimento crítico passa pelo respeito às opiniões e à construção política conjunta, que não desconsiderem o outro e suas experiências.

Ao refletir sobre os Direitos Humanos Paulo Freire (2001), na sua obra “Pedagogia do Oprimido”, possibilita refletir sobre a indignação e a transgressão contra a opressão, encontrando na educação uma forma de construir um espaço próprio para a libertação das injustiças históricas, econômicas, sociais e políticas pela prática de liberdade. Escrito em 1987, a obra aponta para a necessidade de que as pessoas se compreendam enquanto seres não finalizados, inconclusos, que são constantemente transformados e transformadores, rompendo

estruturas cristalizadas que em nada condizem com a própria natureza humana, que cria e recria sua existência e busca ser mais.

Ao ensinar que uma das primordiais tarefas da pedagogia crítica radical libertadora “é trabalhar a legitimidade do sonho ético-político da superação da realidade injusta”, Freire (2000, p. 43), apresenta a idéia de luta contra a naturalização da miséria, da pobreza. A sociedade convive com um quadro de impunidade, de exclusão, da cultura da violência que encontra guarida nas nossas escolas, mas que tem de ser alterada. Encontra-se banalizada a violência que é traduzida nos informativos diários da mídia, semanalmente ou até, pode-se dizer, diariamente são veiculadas notícias das condições de miséria e segregação da população brasileira e mundial. Situações de maus tratos, de consumo de drogas, de negação do direito à vaga na escola aos portadores de necessidades especiais. Rapidamente veiculadas, ou com maior espaço a depender da audiência ou outro interesse, estas notícias passam quase como um reality show, algo como uma representação, que de fato está a ocorrer mas que de imediato não mais faz parte das vidas dos ouvintes e, ainda, estes são incorporado às nossas memórias, mas repetidos incansavelmente acabam, muitas vezes, por minimizar a sensibilidade dos ouvintes para seus efeitos.

Verifica-se que a abordagem de Freire ressalta a educação como um processo de educação cidadã que valoriza, no processo ensino-aprendizagem, o diálogo, a amorosidade, a afetividade fundados nas experiências acumuladas historicamente pela humanidade e em suas diferentes culturas.

Freire parte da premissa de que se vive em uma sociedade dividida em classes que, reservando privilégios a alguns, mantém a maioria alijada dos bens produzidos socialmente, destacando destes a educação. Dois tipos de pedagogia são apresentados pelo autor: a dos dominantes e a dos excluídos (a ser realizada e que se concretiza na educação como prática de liberdade). A pedagogia do dominante fundamenta-se numa concepção bancária de educação, na qual predomina a concepção de transmissão de conteúdos a serem memorizados e repetidos. A relação entre educador e educando é verticalizada, autoritária e direcionada para conhecimentos abstratos. Esta educação tem como fundamento a idéia de uma sociedade sem contradições, sem opressão e exclusão, onde todos são iguais.

Por sua vez a educação libertadora, problematizadora, não é um ato abnegado do educador. É um processo dinâmico de transformação que tem por base uma relação dialógica. Supõe troca entre homens que se educam num permanente desvendar a realidade e possibilita aos homens se descobrirem enquanto seres históricos. Nesta caminhada, é necessário reconhecer a importância das experiências dos educandos que se processam antes da vida

escolar, o que por sua vez, é reconhecimento da identidade de cada sujeito no seu lócus cultural, é o reconhecimento da pluralidade e da unidade de todos os conhecimentos humanos, sem qualquer espécie de sujeição e hierarquia. A educação que é problematizadora encontra-se então na capacidade de admirar o mundo, simultaneamente, entendendo-se como parte deste e como ser individual, atuando em sua construção.

Fundamental para o autor é considerar a cultura trazida pelos educandos e que a aprendizagem pela troca e diálogo na escola ocorre quando as relações são afetivas e democráticas e nas quais todos possam se expressar. Considerando a criação cultural como processo coletivo, aponta para a valorização da cultura do educando o que se encontra no centro de seu método de alfabetização, formulado inicialmente para os adultos, mas ampliado para os demais estudantes.

Freire, resgatando a concepção de cultura enquanto fazer humano pelo trabalho, pelo esforço criador resgata também a autoestima dos oprimidos. Superar a dicotomia, tão duramente explorada na sociedade moderna, entre teoria e prática pressupõe um saber que confira ao homem sua descoberta enquanto sujeito da história. Para, a educação tem por objetivo conscientizar o educando, levando os excluídos à compreensão de sua situação e agir para sua própria libertação.

Propondo uma prática docente que favoreça a criticidade dos educandos, condena a educação bancária que alienava e depositava conteúdos para tornar os educandos dóceis e receptivos. Destaca que a educação deve inquietar e não acomodar e que ensinar não se resume a transmitir, mas produzir conhecimentos.

O diálogo, base do método de Freire (2001), se constitui numa relação de intercomunicações determinantes de crítica e de problematização, no qual os comunicantes se expressam em igualdade de condições. Considera a palavra como práxis transformadora e apresenta as dimensões de ação e de reflexão. A busca do conteúdo a ser trabalhado é encontrado na cultura do educando e trava um diálogo de entendimento e transformação da realidade destes, estabelecendo a cada situação o seu contraditório na globalidade da relações da sociedade.

Ao pensar a emancipação se apresenta o seu contraditório, a opressão. As lutas por emancipação mostram a busca pela superação da contradição oprimido/opressor e a constituição de homens novos, fundada em relações de liberdade, igualdade emancipação. Freire, em *Educação como Prática da Liberdade* (1979) acentua a necessidade de uma educação que seja humanizante, ligada às sociedades e homens concretos, que seja superadora da alienação e potencializadora da mudança e da libertação social.

Não resta dúvida de que uma educação emancipatória necessita estar fundada na constituição de novas relações econômicas, sociais e culturais, caminhando na direção da liberdade e deste modo, trabalhando coletivamente, estabelecendo diálogos onde os interlocutores possam trabalhar coletivamente e acolher as diferenças, sem hierarquias excludentes.

Os apontamentos, que foram feitos acima, sobre a efetividade dos direitos da criança e do adolescente no que trata do Direito à Educação Escolar, desembocam em questionamentos sobre a sociedade em que se vive, sobre a forma de compreender e ensinar o ser humano, enquanto unidade-individualidade e sobre as possibilidades de construção da unicidade entre o ordenamento jurídico e as práticas sociais contemporâneas ocidentais.

Considerando-se a conexão entre o prescrito no ordenamento jurídico e as práticas sociais, aponta-se para a importância dos órgãos de representação na concretização do Direito à Educação Escolar, inserido-os no campo das Políticas Públicas voltadas para a educação.. Examina-se, a seguir, o papel dos Conselhos de Educação, como órgãos deliberativos, normatizadores, fiscalizadores dos temas referente à educação escolar, para a efetividade deste Direito, considerando a perspectiva de um direito fundado na fraternidade, na cidadania cosmopolita e no entendimento do ser humano enquanto espécie



## **5 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE SUA IMPORTÂNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR**

Não basta que a Constituição Federal diga que deverá haver participação popular na elaboração e fiscalização de políticas públicas de assistência social; não basta que a lei diga que ficam criados os Conselhos de Direitos, assegurando assento à sociedade civil. Se seus componentes não buscarem a aprendizagem para a participação, os Conselhos funcionarão como um espaço de 'participação outorgada', perdendo-se a oportunidade de intervenção da sociedade civil numa parcela do poder político (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 53).

Abordar o Direito à Educação Escolar de crianças e adolescentes, no contexto que se configura a partir da Constituição Cidadã, da LDB e do ECA aponta, simultaneamente, para a busca dos espaços de deliberação, fiscalização e de execução das políticas públicas de educação. Neste foco destaca-se o processo de descentralização da gestão da educação em nosso país e, nesta, o papel dos conselhos de educação como órgãos de participação social, normatizadores e fiscalizadores do Sistema Municipal de ensino, propositores de políticas públicas nesta área.

As políticas públicas, estabelecidas na mediação e tensão entre os interesses do Estado e da sociedade, compartilhadas nos espaços de participação e controle social, resultam de um processo de ampliação das concepções de participação social e se comunicam com a inserção da sociedade civil no âmbito decisório e fiscalizador, comungando com a necessidade de que as vozes dos sujeitos que se encontram em situação de exclusão social e marginalização se expressem em sua formulação.

Efetivar os direitos já garantidos na Carta Magna brasileira, promovendo a inclusão social e a cidadania são eixos necessários da ação dos representantes da sociedade civil que integram os conselhos de representação e participação social. Considerando que o neoliberalismo, como já apresentado neste trabalho, entende que a harmonia social se faz justamente na liberdade do mercado, que equilibra por si a sociedade, com a menor intervenção possível do Estado as políticas públicas na área da educação tem de resguardar o Direito à Educação Escolar em seu potencial gerador da igualdade social, do respeito à diversidade e à inclusão, num quadro de enfraquecimento do Estado protetor e na disputa da concepção de

educação como mercadoria. Variados são os interesses também dos diversos dos segmentos que se fazem representar nos órgãos de participação social tanto quanto variadas são as realidades regionais e municipais para a efetivação do Direito à Educação Escolar.

Mesmo tendo aumentado sua arrecadação e a participação na receita destinada pelo governo federal os municípios assumem novas demandas contando com insuficiência de recursos para atender as exigências que se impõe a consecução dos Direitos Fundamentais, a exemplo da educação e da saúde. No que concerne às políticas públicas em educação os municípios tem competência comum com a União e o Estado, em cooperação com estas esferas. Cooperação que mesmo firmada na CF/88 ainda não foi regulamentada o que gera indefinições e negação dos direitos já estatuídos.

Os órgãos de participação social enfrentam então, neste momento, o desafio da mobilização para efetivar a igualdade formal principiológica posta na Carta Magna, enfrentam o desafio da indefinição das competências entre os poderes e da harmonia entre os interesses defendidos pelos segmentos ali representados bem como de uma mudança de concepção que acompanhe o novo Paradigma da Proteção Integral de crianças e adolescentes. A sincronia com a nova concepção tem no rompimento do código amigo/inimigo, que permeia os interesses antagônicos expressos nos espaços de participação social, fundamento para a construção de planejamentos, acompanhados da devida execução, de políticas públicas que contemplem um modelo de direito que rompe com a cidadania bairrista, respeitando a universalidade humana (RESTA, 2004, p. 15-17).

Neste capítulo, é apresentado o quadro histórico de constituição dos conselhos de educação enquanto espaço de participação e deliberação social e sua conexão com a efetivação do direito em pauta. Destaca-se os conselhos municipais de educação, apontando suas características, composição, atribuições e importância como contributo ao Direito à Educação Escolar de crianças e adolescentes.

## 5.1 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS DE CONSELHOS

A afirmação dos Direitos Fundamentais, em especial no que se refere ao Direito à Educação Escolar, e sua concretização, exigem que o rompimento do código amigo/inimigo e a educação de cunho libertador se façam presentes em todas as relações que permeiam o tecido social. Neste quadro os espaços de participação e transformação social têm papel

fundamental para que se firme a concepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos. Entender de que forma se constituíram os conselhos de participação social ao longo do tempo, que papel assumiram e assume, nos diferentes períodos históricos nos possibilita compreender os avanços e, por vezes retrocessos, agora presentes em sua atuação. Nesta ótica as experiências internacionais e nacionais, como construções sociais, destes órgãos se configuram em substrato para a efetivação do novo paradigma, quadro que passamos a abordar a seguir, destacando sua relevância e possibilidades para a efetividade dos direitos, focada em especial nos Conselhos de Educação.

### **5.1.1 As Experiências Internacionais**

A concepção dos conselhos, enquanto órgãos coletivos decisórios, que discutem e deliberam sobre temas diversos, é encontrada desde a Antiguidade significando, etimologicamente, em grego a “ação de deliberar”, em latim tem a conotação de “ajuntamento de convocados”, apontando então para a participação decisória com a análise, o debate e a deliberação dos assuntos de competência dos conselhos. Assim, por meio dos conselhos, a democracia deliberativa e a participativa se complementam como possibilidade de ampliação da participação de diferentes atores sociais e com a inserção de pautas que, muitas vezes, não são discutidas – sem provocação- na esfera governamental.

No percurso histórico dos Conselhos, pode-se identificar os Conselhos de autogestão da classe operária nos denominados Conselhos Populares. A Comuna de Paris (França, 1871) exemplificou um modelo de democracia popular no qual os trabalhadores exerceram o poder<sup>55</sup>. A importância deste Conselho consistiu na possibilidade de uma participação da população de forma mais direta, com interlocução constante com os representados, articulando a gestão pública e as demandas comunitárias.

Os Sovietes Russos (São Petersburgo, 1905) podem ser citados como Conselhos de gestão participativa de operários, cidadãos e camponeses, recriação em 1917 na Rússia. Principiaram com discussões sobre o processo revolucionário russo, sobre as greves e

---

<sup>55</sup> No período correspondente a unificação alemã (1862-1871) a França foi derrotada na região da Alsácia e Lorena, a situação era de miséria e fome. Em março de 1871 ocorreu uma rebelião iniciada entre os operários de Paris e apoiada pela Guarda Nacional. Estes tomaram o poder e organizaram um governo popular. Na Prefeitura da cidade de Paris foi organizado um Comitê Central que organizou eleições com voto universal que legitimou o governo que se denominou Conselho da Comuna o qual estabeleceu um programa que visava: ensino gratuito; controle dos preços dos alimentos, dentre outras propostas. (PEDRO, 1976, p. 253).

construção de contrapoder dos operários, se caracterizando por serem organismos políticos de luta pelo poder, sendo constituído por soldados, operários, intelectuais e revolucionários (GOHN, 1990).

Na Alemanha surgiram os Conselhos de Fábricas (1918-1923), para exercer a autogestão da produção, debater sobre os preços de alugueis sendo “[...] eleitos sobre a base da empresa (e não sobre a base territorial, como as experiências francesa e russa)” (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 30-31).

Na Itália surgem Comissões Internas de Fábricas voltadas à defesa dos direitos dos trabalhadores não havendo participação na produção ou mesmo no consumo de bens e serviços (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 31). A transformação destas Comissões sofreu a influência de Antônio Gramsci que buscava, pela experiência associativa da classe proletária, alcançar a criação de um novo Estado.

A experiência norte-americana, sem o sentido dos conselhos europeus de buscar a emancipação ou desenvolver um poder popular estando associada ao programa de ação direta da Frontier<sup>56</sup>, em Nova York, (1960-1970). Destacando os conselhos americanos, Gohn firma que estes trabalham tomando os indivíduos enquanto cidadãos, consumidores e usuários de bens, não se focando o aperfeiçoamento de sua estrutura de funcionamento (GOHN, 1990).

### **5.1.2 As Experiências Brasileiras**

No Brasil, detendo-se na década de 80, com o processo de redemocratização do país e a ação dos movimentos, que acabaram por definir as eleições diretas em todos os níveis do poder executivo, somando para o fortalecimento da democracia representativa, configurou-se um quadro político mais favorável à participação social por meio dos Conselhos, é neste período que são encontrados os Conselhos Populares e os Conselhos Comunitários.

A participação popular em nosso país esteve durante muito tempo restrita ao voto o que se modificou com a ampliação da participação e da tomada de decisões das diferentes representações da sociedade civil por meio dos conselhos de participação social. Com isso a democracia participativa contribui para a ampliação da prática democrática, apontando

---

<sup>56</sup> “A meta da Frontier e suas aliadas é trazer para as bases o processo de tomada de decisão, e forçar os governos federal, estadual e municipal a se dedicarem aos assuntos que os grupos locais levantam” (GOHN, 1990, p. 74).

demandas antes ignoradas pelo poder público que passam a compor a pauta dos temas a serem deliberados por estes órgãos, trazidas pelas diferentes representações ali representadas.

Afirma Pateman (1992, p. 61), que a principal função da democracia participativa é “[...] educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos”. A participação popular ampliada tem eco nos Conselhos Populares que irão mediar as demandas e as relações entre o Poder Público e as organizações populares. Liberati e Cyrino assim se referem à experiência brasileira com estes Conselhos afirmando que,

a experiência brasileira com Conselhos Populares surge, efetivamente, no final da década de 80. Nesse período a História já registra incipientes movimentos de participação popular na gestão política, o que, na visão de Glória Gohn, “abriu possibilidade de antigas propostas dos movimentos populares relativas à participação na gestão da cidade virem a se concretizar (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 34).

Os mesmos autores destacam ainda que a participação da sociedade civil nestes Conselhos muitas vezes não ultrapassou a esfera de reivindicações e demandas sem a inserção em disputas por espaços e posições nos diferentes fóruns. Liberati e Cyrino (1993, p. 35) registram a experiência dos Conselhos Populares de Orçamento formuladores das propostas de receitas e despesas<sup>57</sup> municipais apontando, dentre outros destaques, que a maioria dos cidadãos

[...] especialmente as grandes massas pauperizadas da sociedade brasileira, não está organizada para a luta social e política; [...]. As diferentes formas de organização existentes na sociedade disputam o reconhecimento e o atendimento prioritário do objeto de sua organização (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 34).

Os Conselhos Comunitários, a exemplo daqueles criados pelo Decreto nº 16.100 do município de São Paulo que criou Conselhos Comunitários compostos por associações de

---

<sup>57</sup> Tratando do modelo de gestão denominado Conselho do Orçamento Participativo implantado em Porto Alegre/RS, Paulo d'Ávila aponta que o caráter democrático deste traz preocupações com a existência de condições de deliberação e de como assegurar a distribuição justa e comenta que “Esta prática política tem sido apresentada, tanto por seus formuladores quanto por parte da literatura especializada, como uma novidade no cenário político nacional. Esta afirmativa repousa na idéia de que as tradicionais relações entre o poder público e a sociedade civil estão sendo modificadas mediante um sistema de gestão compartilhada, o que sugere a ampliação de canais democráticos de intermediação de interesses entre governantes e governados. A democratização do espaço público, por sua vez, contribuiria para a eliminação ou redução do, assim chamado, clientelismo político, tido como um dos elementos responsáveis pela exclusão política e social da população mais carente em nosso país e um obstáculo ao exercício da cidadania. (D'ÁVILA FILHO, 2007, p. 86-87).

classe, clubes de serviços, entidades sociais, movimentos religiosos, sociedades de amigos de bairros (GOHN, 1990, p.78), não tinham os critérios de representatividade das entidades definido e tampouco o papel a cumprir. Como nos informa Gohn, estes Conselhos se caracterizavam por serem órgãos consultivos tratando das necessidades e prioridades a constarem dos orçamentos-programas, acentuando-se a atuação estritamente técnica e não política.

Ainda Glória Gohn afirma, ao tratar da participação nos Conselhos Comunitários, que,

a análise dos documentos de época apresenta uma visão ingênua de tais forças, centrando a preocupação nos técnicos, nas suas posturas e novas estratégias de trabalho de forma a não macular a pureza das forças da população, evitando a todo custo riscos de cooptação e manipulação (GOHN, 1990, p. 79).

Por fim, na prática, os Conselhos Populares se constituíram em espaços de disputa entre organizações em torno do atendimento prioritário do seu objeto de demanda como informam Liberati e Cyrino,

como síntese dessa experiência, chega-se à conclusão de que toda a vontade de participar que existia no seio da população, como resposta ao autoritarismo dos governos militares de 1960 a 1980, foi direcionada para uma exagerada e difusa organização burocrática, típica do período vivido, com a criação de inúmeras instâncias e órgãos (em 1980 só em São Paulo foram criados 11 Conselhos), facilitando, sem dúvida, o acesso do povo à Administração; mas, dado o caráter meramente consultivo desses organismos, sem nenhuma parcela de poder decisório, não incorporaram a verdadeira participação popular: a gestão do poder político. (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 36).

A proposta da reação social a um período de autoritarismo vivido em no país, agregando vontades que buscavam a expressão não meramente burocrática e figurativa de representação, mas um verdadeiro confluir de falas, de desejos, enseja um olhar para as transformações que ocorreram em sua formatação, para os laços possíveis de serem desenvolvidos nestes espaços e das possibilidades de sua intervenção na prática social. É nesta lógica que a criação dos Conselhos de Saúde como forma de intervenção e atuação da prática social nos mostra, por sua vez, uma nova perspectiva na atuação da sociedade civil. Em 1937, a Lei 378/37 criou o Conselho Nacional de Saúde cujo caráter era consultivo e normativo, com o objetivo de – quando convocado pelo poder público – conjuntamente com o Conselho Nacional de Educação

assessorar o Ministério da Educação e Saúde nas questões técnicas. O Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária na década de 80 se constituiu, no entanto, em uma experiência inicial de gestão compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil. Destaca-se, neste sentido, a criação do Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária, Decreto 86.329/81, no qual se ressalta a representação da classe trabalhadora em sua composição. Na década de 90, o movimento sanitarista, no âmbito da Reforma Sanitária, pautou-se pela descentralização da política na área e difundiu na gestão os Conselhos como órgãos colegiados, institucionalizados inseridos no Poder Executivo.

A Lei 8.142/90, § 2º, artigo 1º, indicou que o Conselho de saúde terá caráter consultivo e deliberativo. Estabelecendo

[...] uma forma diferente de atuação por via de Conselhos, com grande perspectiva de efetiva ocupação dos espaços políticos, descaracterizando o simples 'controle social' do Estado pela população e fazendo dessa prática social uma ação interventiva no plano decisório das políticas de saúde (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 40).

Esse movimento serviu para estabelecer os fundamentos para a organização da sociedade civil e para os movimentos sociais no sentido de garantir a participação política e o controle social das políticas públicas. Assim a intervenção deste Conselho que inicialmente estava restrita a função consultiva o Conselho Nacional de Saúde, com base nos princípios estatuídos no Sistema único de Saúde, assume as funções normativas e deliberativas sobre os assuntos de saúde pública, exarando resoluções que determinam medidas a serem apreciadas e avaliadas pelo Ministério da Saúde.

Aponta-se ainda que com relação aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Lei 8.242/91 cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) tendo, à semelhança dos Conselhos de Saúde, a presença em sua composição da sociedade civil e da classe trabalhadora<sup>58</sup> (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 43-45).

---

<sup>58</sup> “[...] no que tange às políticas de assistência à infância e juventude, ao longo da história que antecede os Conselhos não se vislumbra a participação de segmentos da sociedade civil. As políticas de atendimento eram todas decididas por técnicos da FUNABEM. Por outro lado, conquanto não tenha existido participação popular na história das políticas de assistência à infância e à juventude, nítida é a diferença quanto aos motivos ensejadores da criação de tais Conselhos: nos de saúde, ausente a mobilização social para reivindicação específica desta questão, sendo, portanto, os Conselhos resultado de reflexões de cúpulas e lideranças, ainda que lideranças legítimas e comprometidas com a questão social; nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente a mobilização foi uma constante, razão pela qual se pode constatar eficácia social (além da eficácia jurídica da lei) em maior amplitude na área da infância e juventude, com Conselhos já criados e instalados” (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 45).

A análise histórica acima pautada permite dialogar com a fraternidade. Busca-se o ideal de relações que se estabelecem entre os membros dos conselhos, que buscam a participação e intervenção social, fundada em relações horizontais nas quais todos têm as mesmas possibilidades de acesso à informação, onde os conhecimentos e construindo saberes coletivos, são socializados e expressam as demandas de toda a sociedade, fundadas na fraternidade. Frisa-se que a antítese amigo/inimigo não pode ter lugar nestes espaços, nestas relações. Permanecendo na disputa irracional, sem um agir comunicativo que seja compartilhado e de boa-fé, sem frisar o compromisso com os direitos humanos a fraternidade é dissolvida nas disputas de poder. Firmar a democracia, o Estado Democrático de Direito, os Direitos Humanos e os Direitos Fundamentais não pode se desvincular de uma identidade planetária e fraterna.

Os órgãos de participação social, ao recepcionarem este ideário, acolhendo os códigos fraternos, são capazes de reinventar estes espaços, articulando ações para estabelecer a efetividade dos direitos, considerando a universalidade do ser humano e a impossibilidade das barreiras entre os países, responsabilizando cada um e todos pela sobrevivência e dignidade humanas. Neste sentido caracterizando-se estes espaços por um compartilhamento, frisamos sua interrelação com o fundamento do Direito Fraterno, a comunidade e o compartilhar de uma essência de humanidade comuns aos seres humanos (RESTA, 2004, p. 133-134).

Acredita-se que esta é a tarefa que cabe a estes órgãos, desobedecer a ordem constituída e fundada na dicotomia amigo/inimigo, conscientizando-nos, finalmente, de que a dimensão planetária é a dimensão humana e que ao Estado não cabe um papel violento, impositivo do direito mas um direito compartilhado e assumido pela coletividade humana. Frisando a importância de romper com as molduras do egoísmo Eligio Resta nos ensina que “Pode-se ser amigo da humanidade simplesmente sacrificando o pequeno proveito pessoal em favor dos bens públicos, desde pagar as taxas e não deteriorar o ambiente, renunciar aos ressentimentos e às pequenas vinganças pessoais” (RESTA, 2004, p. 49).

Feita essa ponderação, e, nesta compreensão, tendo por base as experiências de Conselhos, enunciadas acima, passa-se a analisar os Conselhos de Educação em nosso país, traçando um histórico da trajetória destes órgãos com o objetivo de compreender as transformações e o papel dos mesmos nas relações entre as demandas sociais e o Estado, bem como as expectativas da ação dos Conselhos de Educação na efetivação do Direito à Educação Escolar, na perspectiva da fraternidade, principalmente no início dos anos 1990, quando se configuram limites e possibilidades da concretização de sua ação.



## 5.2 O CONSELHO DE EDUCAÇÃO NO BRASIL E A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR

Na história da educação do Brasil, encontra-se a existência da organização de conselhos desde o Império, mas, é a partir da República, que se formatam transformações nas concepções que passam a direcionar a sua organização ao longo da história. Pode-se identificar essas alterações nos ditames legais que definem sua natureza, composição e competências a ele atribuídas.

Como já pontuado, os Conselhos são mecanismos da democracia participativa, que podem ter caráter normativo, consultivo e/ou de assessoramento e deliberativo nos termos da legislação que os cria. Santos (2002, p. 59) afirma que a democracia participativa parte da representativa e é complementar a esta, inovando no que trata da participação de diversos segmentos sociais na tomada de decisões. A CF/88 informa da existência de uma relação dialógica entre a democracia representativa e participativa em seu artigo 1º, levando a considerar que os Conselhos se constituem em mecanismos desta relação tendo funções, dentre outras, de promover, orientar, propor, promover e fiscalizar as políticas públicas nas diferentes áreas da vida social. Dessa maneira, o conselho se mostra como espaço de expressão das diferentes identidades, de diálogo, de aprofundamento da socialização de informações, tolerância, da formulação, avaliação e fiscalização das políticas públicas e da redefinição do papel do Estado, configurando a participação da sociedade civil na administração, em espaços institucionalizados com função intermediadora entre o Estado e a sociedade civil.

Os conselhos ao exercerem a intermediação entre o Estado e a sociedade, ampliam as concepções de educação e de sociedade que influenciaram e influenciam as políticas educacionais. Atualmente, os conselhos se caracterizam pela ampliação dos espaços públicos de participação da sociedade civil, acompanhando o processo de redemocratização e a aprofundamento da participação efetiva da sociedade. Constituindo um rompimento com a prevalência das organizações burocratizadas e fortemente hierarquizadas, a realização da democracia representativa expressa a necessidade de uma participação sempre renovada (BOBBIO, 1986, p. 54).

O rompimento acima posto, no entanto, reflete simultaneamente a perspectiva da interconexão posta pela sociedade cosmopolita e global. A erradicação da pobreza e da exclusão social não se dissocia das políticas econômicas internacionais que atravessam todos os espaços planetários e determinam investimentos e prioridades. Refletindo a importância de entender que

as políticas públicas mesmo ditas locais não se apartam do universalismo é que Eligio Resta destaca os paradoxos de uma sociedade sem fronteiras, complexa e mutável.

Na educação brasileira, é no período republicano, que se constata uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação, associados aos diferentes momentos da história educacional brasileira que plasmaram sua forma de funcionamento e ingerência nas políticas públicas. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição. A legislação federal aponta a criação de conselhos ligados à educação em 1891 com o Conselho Superior de Instrução Pública e com o Conselho Superior de Ensino, basicamente tratando de órgãos fiscalizadores do ensino superior dos estabelecimentos mantidos pela União e sendo integrados por representantes destes estabelecimentos.

A Lei nº 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) criou os sistemas federal e estadual de educação e o Conselho Federal de Educação (CFE), com caráter inovador de órgão deliberativo (artigo 7º), cabendo ao Ministério da Educação e Cultura zelar pela observância das leis e cumprimento das decisões do Conselho Federal e, ainda, definindo a criação dos Conselhos Estaduais. O CFE, criado em 1961, era integrado por 24 membros nomeados pelo Presidente da República, com mandato de seis anos, com representação das regiões do país e dos diferentes graus de ensino e a rede pública e privada, com representação dos profissionais do ensino, destacando-se o perfil destes enquanto “pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação” (artigo 8º), o que mostra a manutenção do caráter restritivo em sua composição o que não permitia o trânsito de propostas e falas da sociedade civil em sua heterogeneidade e complexidade.

O CFE, ao exercer sua atribuição de colaborar na organização e funcionamento do sistema federal e estadual de ensino, teve enfatizado seu caráter normativo o qual se estendeu aos conselhos estaduais o que se agudizou a partir de 1964 com os governos militares. Neste sentido, a Lei nº 5.692/71 afirma o caráter normativo e burocrático dos conselhos de educação em todo o Brasil quando atribui a estes a competência de regulamentar, complementarmente ao CFE, a organização dos currículos do ensino de primeiro e segundo graus atendendo às peculiaridades locais e regionais e autoriza a criação da constituição de conselhos municipais os quais teriam competências delegadas pelos conselhos estaduais (artigo 71). Estes conselhos, por sua vez, mantiveram a composição do CFE de 1961 até a nova estrutura dada pela nova LDB de 1996.

A partir dos anos 1980, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, constituído por docentes e profissionais da educação, passou a pautar suas demandas na Constituinte, responsável pela elaboração da nova carta constitucional de nosso país, discutindo e firmando princípios incorporados na CF/88 como a definição de um percentual mínimo do orçamento de cada esfera do governo para a educação, a gestão democrática com a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar na gestão e a educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

Também com a promulgação da CF/88 se firmam avanços quanto à democracia participativa ao se estabelecer mecanismos e instrumentos institucionais para a gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, papel de relevância destinado aos órgãos colegiados, que passam a acompanhar o princípio da colaboração, divisão e distribuição de competências entre os entes federados. Associado ao princípio da descentralização política da educação encontra-se a maior autonomia e responsabilidade dos Estados e Municípios na deliberação e implementação das políticas públicas nesta área. Cabe destacar que o conselho de educação se caracteriza por sua horizontalidade, como órgão colegiado e plural seus membros exercem suas atribuições sem subordinação, buscando a construção do consenso, na ótica da participação cidadã.

Como órgãos de Estado e não de governo, resultante do somatório da vontade política da sociedade e do poder executivo, se constituem em mecanismos institucionais que visam assegurar a participação da sociedade na gestão e no planejamento das políticas públicas em educação (Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais, 2004, p. 16). Destacando a atuação organizada dos indivíduos, estes órgãos possuem estrutura mista, convivendo representantes da sociedade civil e do Estado, esta composição permite uma ação política sobre as esferas de decisão e cria a possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações.

A LDB/96 institui o Conselho Nacional de Educação/CNE, como órgão a ser criado por lei, com funções normativas e de supervisão, com atividade permanente na estrutura educacional (art. 9º, §1º), indicando o estabelecimento de normas próprias de cada sistema de ensino, o que faz pressupor a existência de conselhos de educação como órgãos normativos desses sistemas. Respeitando as distintas realidades de ensino do país, os conselhos de educação se configuram diferentemente em cada sistema de ensino.

Na esfera dos Estados, os dispositivos constitucionais estabelecem os conselhos como órgãos colegiados, aos quais compete estabelecer a relação entre a sociedade e o Estado (CURY, 2000, p. 52-53), estabelecidos como mecanismos de democratização do Estado, como

espaços de democracia representativa e participativa. Por sua vez, na mesma ótica da participação, da democratização do Estado, a LDB/96 reconhece a autonomia dos entes federados e estabelece no seu artigo 11, parágrafo único, a possibilidade de organização da educação no âmbito municipal, que podem integrar os sistemas estaduais ou compor sistemas próprios, decisão que compete a cada município, valendo lembrar ainda que a LDB/96 não determina que os conselhos tenham caráter normativo, não determinando também a que órgão compete a função normativa complementar no sistema municipal de ensino.

A criação, composição e funções dos conselhos de educação são determinadas por lei municipal. As funções podem ser de natureza técnico-pedagógicas ou de participação social (Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais, 2004, p. 21-22). Dentre as de natureza técnico-pedagógicas pode-se citar a de elaborar regimentos, promover processos apuratórios (sindicâncias), elaborar normas complementares para o sistema municipal de ensino, credenciar e autorizar instituições de educação<sup>59</sup>.

Considerando que a CF/88 estabelece como um dos princípios da educação a gestão democrática do ensino público (artigo 206, VI), a maior parte das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, na guisa deste princípio, estabelece uma composição plural e representativa da sociedade civil nestes órgãos, bem como lhes atribui um papel de mediador dos interesses da sociedade e da defesa dos direitos assegurados na CF/88 (artigos 205 a 208), determinando a estes funções consultiva, normativa, deliberativa, propositiva, mobilizadora, de fiscalização e/ou controle social.

Frente à gestão democrática, a construção de uma forma de participação fundada no poder comunicativo que legitima (ou não) as decisões políticas e na qual a esfera pública liga-se ao controle e monitoramento da política governamental tem sua importância ressaltada nestes órgãos de participação. Neste sentido os diferentes consensos que são construídos nos conselhos de representação social, que envolvem os indivíduos em discussões e deliberações sobre o público, revelam a possibilidade de aprendizado político e visualização dos resultados desta participação como processo e como resultado. Assim, a construção de normas pelos conselhos de educação que tratam, por exemplo, sobre a educação infantil passam por um processo de

---

<sup>59</sup> O primeiro conselho municipal de educação do Brasil foi criado em Novo Hamburgo/RS, denominado “Conselho de Educação e Cultura”, em 05 de maio de 1958 pela Lei Municipal nº 72/58, limitando-se a opinar sobre a distribuição de verbas públicas para auxílios, subvenções destinadas às atividades educacionais, beneficentes e desportivas. Integrando o Sistema Estadual de Educação, com delegação de competência dada pelo Parecer CEED nº 292 em 21 de maio de 1981. Saliente-se ainda que Novo Hamburgo instituiu o Sistema de Ensino a partir da Lei Municipal nº 1.353, de 19 de dezembro de 2005, tendo a partir daí novas atribuições e, ainda, pela Lei Municipal nº 1.358, de 28 de dezembro de 2005, o órgão é definido como autônomo, consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino.

apropriação e compartilhamento de experiências dos diferentes segmentos representados nestes órgãos. Considerando a vivência nas e das comunidades locais, carentes de atendimento às crianças pequenas ou com atendimento totalmente inadequado (tanto no que trata dos recursos materiais quanto humanos), agregados a dados e conhecimentos provenientes de diferentes áreas e de experiências dos demais integrantes do colegiado o exercício participativo aproxima este espaço decisório da formulação, controle e fiscalização das políticas públicas.

Cabe apontar que a qualidade da participação, das comunicações que se exercem nestes espaços, depende das condições e pré-condições para a participação e para a construção do consenso, na qual uma base de entendimento e de condições materiais mínimas é essencial. Também o envolvimento do cidadão na tomada de decisões, que se estabelece na consulta e comunicação com as diferentes representações que integram os conselhos que pode ser exercido por vias de comunicação permanentes entre o representante e seus representados, se relacionam com a legitimidade e cumprimento das normas estabelecidas por estes órgãos. Assim o pluralismo na representação, o envolvimento das bases das entidades representadas nos conselhos, o aprendizado individual e coletivo, a negociação e o acordo se mostram numa gestão participativa da coisa pública.

A questão da apropriação destes espaços de comunicação pela sociedade civil e a busca da horizontalidade nas relações de poder não se restringem assim a existência de conselhos. Mesmo constatando a existência de conselhos municipais de educação em nosso país desde 1930, estes não se constituíram em espaços de participação, apropriação e empoderamento da sociedade. A relação dialógica que traz em si a ausência do autoritarismo e a relação horizontal de poder e de expressão, não se constituíram naqueles conselhos. Aliado à criação destes órgãos, o pertencimento dos objetos pelos sujeitos envolvidos nas discussões e deliberações é essencial para a interpretação e construção social. Paulo Freire, neste sentido, aponta que o conhecimento para o exercício do poder é essencial para que a coisa pública seja de todos e para que a igualdade desejada se aproxime da igualdade existente.

Considerando a importância da participação, da relação dialógica fraterna, da apropriação, do consenso, da horizontalidade e do empoderamento ressalta-se então o entrelaçamento da metateoria de Eligio Resta e do método de Paulo Freire. Nestes espaços a base da construção da comunicação, dos diálogos e consensos está assim diretamente entrelaçada com a possibilidade de apropriação dos conceitos, das informações num processo educativo e horizontalizado. Estas questões atravessam a efetividade do próprio órgão e transita pelas condições de empoderamento do cidadão, pelo constante diálogo com a base que legitima

a representação, pela garantia de representação do poder executivo e da sociedade civil, pelas funções do órgão e de como estas são exercidas.

A partir da gestão democrática, da descentralização administrativa e da defesa dos direitos sociais firmados como princípios da CF/88 o papel destes órgãos é fundamental para o aprofundamento da democracia, se destacam enquanto interlocutores e representantes dos interesses da sociedade. Nesta ótica o exercício das diferentes funções destes órgãos dialoga com as possibilidades de efetividades dos direitos. A função consultiva destes órgãos trata da manifestação à questões submetidas a sua apreciação, que podem ser demandas provenientes dos poderes instituídos ou da sociedade civil; na função propositiva o órgão pode e deve participar das discussões das políticas públicas em educação, bem como do planejamento educacional. A função mobilizadora se traduz na intenção de tornar os conselhos espaços catalisadores dos esforços da sociedade, da família e do Estado para que a educação se efetive enquanto direito garantido a todos, função que passa por um processo de participação da sociedade no acompanhamento e controle dos serviços educacionais ofertados pelo Estado e entidades privadas. Também cabe ao conselho deliberar sobre matérias de sua competência, de acordo com disposição legal.

Como órgão normatizadores dos sistemas de ensino, cabe ao Conselho Municipal a função de normatizar complementarmente para o seu sistema, interpretando as normas e a legislação educacionais. As normas complementares estão restritas à jurisdição do sistema municipal de ensino que abrange as escolas públicas municipais de educação básica e privadas de educação infantil, os órgãos municipais de educação como as secretarias de educação e os próprios conselhos.

O acompanhamento da execução das políticas públicas e a fiscalização, verificação do cumprimento da legislação e das normas exaradas pelos conselhos, possibilitam aos órgãos, desde que com previsão legal, a aplicação de sanções quando constatadas irregularidades ou descumprimento. Quanto à função mobilizadora, os conselhos podem se constituir em instrumentos de gestão democrática horizontalizada, definindo a forma de relação com a sociedade civil e com o poder público, que poderá ser de empoderamento do cidadão ou declinar para a absorção pelo executivo.

No que trata das normas exaradas pelos conselhos, destaca-se a importância de contemplar em seus textos o novo Paradigma, com a garantia de condições de acesso e permanência com sucesso na educação escolar. Assim ressalta-se a necessidade de estabelecer parâmetros essenciais que qualifiquem o atendimento de crianças e adolescentes, tanto no estabelecimento de padrões de recursos materiais (prédios escolares construídos e equipados

para propiciarem uma educação de qualidade e inclusiva); quanto de recursos humanos (adequados e qualificados às demandas da comunidade escolar) aliados a concepção de uma educação que empodera e emancipa o homem, enquanto ser planetário e fraterno, numa sociedade que tem de superar, e não pode admitir a exclusão e a submissão. Neste norte destacamos algumas contribuições do CNE quanto às normatizações, visando o Direito à Educação Escolar, como: Resolução CNE/CEB Nº 02, de 7 de abril de 1998, Câmara de Educação Básica – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental; Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999 – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de abril de 1999 – Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal; Resolução CNE/CB nº 3, de 10 de novembro de 1999 – Fixa Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências. Resolução nº 1, de 5 de julho de 2000, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos; Resolução CNE/CB nº 2/2001, de 11 de setembro de 2001, Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.

Comungar com as proposições de uma educação Libertadora, como nos ensina Paulo Freire, é conteúdo fundamental a ser contemplado nas normatizações exaradas por estes órgãos. Firmar nos textos normativos, e nas práticas, educacionais a participação de todos enquanto protagonistas de seus direitos, encarando e os processos cotidianos de submissão e tornando o contexto educativo espaço onde os sujeitos se relacionam e inter-relacionam, percebendo e contrapondo-se à exclusão de qualquer natureza é princípio para a efetivação dos direitos. Destacamos que a aprendizagem democrática vivenciada nos espaços escolares pode e deve estabelecer uma reflexão e ação sobre como se dá a distribuição do poder decisório e suas interconexões com o global. Assim, como frisa Freire a educação é um processo permanente e crítico de construção do sujeito e do mundo, destacando a solidariedade como essencial para construir uma sociedade justa e menos belicosa (FREIRE, 1987).

Aliada a função normativa, tem-se que à participação social também agregam às funções de acompanhamento e controle tanto da gestão e execução do planejamento e das políticas públicas para a educação. O acompanhamento da aplicação de recursos e da execução dos planos municipais de educação são exemplos desta atribuição que nos remete ao diálogo que se estabelece com o poder público, órgão gestor da educação. Mas é o caráter de mobilizar a sociedade civil quanto às questões educacionais que traduz o objetivo primordial dos conselhos de educação, no exercício de suas funções. A participação social, a deliberação, a fiscalização

tem na mobilização social fundamento para uma comunicação que propicie também o compartilhamento com outros órgãos de gestão democrática e que tem responsabilidade na defesa da educação como direito social.

Verifica-se, no entanto, que no cotidiano as práticas destes órgãos encontram dificuldades em manter diálogos que construam consensos e resolvam sobre quais os argumentos mais justos a firmar o debate. De um lado encontra-se uma realidade que mostra o cotidiano de ações e omissões quanto ao Direito à Educação Escolar, e de outro o esforço do órgão no sentido de cumprir suas funções, a realidade a ser enfrentada apresenta distância entre as normas que garante os direitos e a efetividade do Direito à Educação Escolar. Neste caso, a inclusão dos portadores de necessidades educativas especiais bem demonstra esse descompasso entre a intenção e a ação.

Considerando as diversas ações, programas, projetos, normas e legislações estes órgãos deparam-se com falta de estrutura material e humana para realizar suas atribuições e suas normas enfrentam a falta de priorização e/ou aplicação dos recursos devidos à educação por parte da administração pública. Neste quadro, encontra-se lado a lado o importante papel dos conselhos de educação e a realidade da sociedade brasileira: carente de condições mínimas materiais e envolta na contraposição do antigo paradigma que defende a concepção da criança e do adolescente enquanto menor transgressor e que vê no ECA um instrumento de isenção de responsabilidades.

O que se apresenta, novamente, é a questão de efetividade que reflete a necessidade de melhorar os métodos e as condições dos debates, das discussões e de persuasão que somam à qualidade da democracia participativa e das condições materiais da sociedade para cumprir o convencionado, debatendo e contrapondo argumentos fraternos e libertadores na defesa da Proteção Integral.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da mesma forma como as grandes transformações ocorridas na história humana não foram lineares, não foram aceitas ou se firmaram homogeneamente em toda a sociedade e em todos os espaços, a compreensão da criança e do adolescente, como sujeito de direitos, prioridade absoluta e destinatários de proteção integral acompanha esta trajetória.

As normas jurídicas destinadas à população infanto-juvenil percorre uma trajetória do descaso, da punição até o estabelecimento de um conjunto de direitos positivados destinados especificamente à estes. Da Declaração à Convenção dos Direitos da Criança, da Constituição Federal de 1988, ao Estatuto da Criança e do Adolescente e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, os Direitos garantidos esbarram em desafios à sua efetividade.

Considerando-se que a efetividade do novo Paradigma é estabelecida numa relação dialógica inafastável com todos os Direitos Fundamentais e Sociais, esta dissertação buscou uma reflexão sobre a importância do Direito à Educação Escolar – como Direito Fundamental e Social- para a efetividade do Paradigma da Proteção Integral de crianças e adolescentes e para a construção de uma sociedade mais justa e fraterna, enfatizando, ao longo da análise, os limites e possibilidades à efetividade do Direito à Educação Escolar focado na criança e no adolescente.

Para tanto, o referencial teórico é utilizado para analisar a questão da efetividade/inefetividade deste Direito, a inefetividade como violação de direitos e como violência e para apontar algumas possibilidades para sua efetividade. No Direito Fraternal e na Educação Libertadora, na perspectiva dos Direitos Humanos, são encontrados elementos que convergem para essa possibilidade. Também busca-se correlacionar esses diálogos à construção da cidadania planetária.

Apontando tensões, limites e avanços quanto ao Direito estudado e hoje garantido, essa dissertação foi estruturada em cinco capítulos, que atenderam aos objetivos da pesquisa. A busca de uma visão histórica sobre os direitos da criança e do adolescente, inserindo nesta o viés da educação, encontra-se na síntese histórica apresentada no Capítulo 2. Esta síntese possibilitou destacar elementos que contribuem para a formação da pré-compreensão que entende a criança e o adolescente na ótica da Doutrina da Situação irregular e a formulação e acolhimento da Doutrina da Proteção Integral, bem como possibilitou apontar elementos que mostram a formação de uma sociedade autoritária, discriminatória e excludente em nosso país, o que permeia ainda as relações e ações que noticiam, na atualidade, a inefetividade dos direitos das crianças e adolescentes.

Ao destacar, no Capítulo 3, os marcos legais do Direito à Educação Escolar e em especial aqueles destinados à criança e ao adolescente, situou-se este Direito no referencial do Paradigma da Proteção Integral. Estas normatizações, estabelecendo responsabilidades e deveres apontam, de um lado, para a responsabilidade do Estado de estabelecer políticas públicas de atendimento a esta população; para a importância dos órgãos de participação social no estabelecimento e fiscalização destas políticas e, de outro, apontam para a responsabilidade e deveres da família/responsáveis e da sociedade. Neste sentido são exemplificativas as políticas públicas voltadas para a universalização do acesso ao ensino fundamental e para a frequência escolar, a exemplo do Programa Bolsa-Escola – em que pesem críticas às políticas compensatórias-; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, a Merenda e Transporte escolar. Mesmo considerando os marcos normativos e as políticas públicas adotadas no país, apontou-se que ainda se está longe de efetivar esse Direito, A razão por si só não é suficiente para resolver os problemas da população infanto juvenil..

Tratando-se da efetividade e da inefetividade do Direito à Educação Escolar, no Capítulo 4, foi abordada a inefetividade como violação dos direitos, buscou-se encontrar traços de uma visão que trata a criança e o adolescente como objetos dos interesses dos adultos, sujeitos à intervenção do Estado e à imposição de medidas, convivendo em uma sociedade em que o outro não é reconhecido como sujeito e na qual se mantém resquícios clientelistas, de concessão de privilégios e favores como forma de manter o poder, marca ainda a realidade na qual nos encontramos. O Estado assume sua face paternalista e não aquele que tem o dever de cumprir e fazer cumprir os direitos, no exercício de um direito fraterno.

A análise da efetividade passou pelo entendimento de que o direito está debruçado na sua normatização. As normas, ao garantirem a proteção integral das crianças e dos adolescentes, identificam seus destinatários, porém, destinatários que têm seus direitos violados, são excluídos e discriminados, negligenciados e expostos a todo o tipo de violência.

Destacou-se, nesta análise, a violação do Direito como violência. Violência que transita pelas desigualdades sociais, pela violência institucional que reprime e trata os diferentes como iguais e como se a todos fossem dadas as mesmas oportunidades. Ao longo da análise, diversos foram os dados apresentados que remeteram à situação de inefetividade do Direito à Educação Escolar, mesmo frente aos esforços - também destacados - do Poder Público. Estes fatos dão conta tanto de um histórico de violência e violação de direitos quanto a uma umbilical ligação com as estruturas sociais que transitam pela estrutura econômica posta pelo neoliberalismo.

Observou-se também que os Direitos Fundamentais expressos na CF/88, e garantidos às crianças e adolescentes, convivem com as políticas neoliberais, nas quais prevalece a lógica do

mercado e convivem com a adoção, pelos governos, das políticas que minimizam o papel social do Estado. Configurando no país a supremacia do mercado, a preponderância do mercado financeiro, a precarização das condições e do trabalho e a continuidade das desigualdades sociais, o neoliberalismo influenciou a estrutura jurídico-política do Estado brasileiro e, logo, o rumo das políticas públicas.

Conforme observado, no momento da aplicação do direito garantido, dando-lhe vida, se apresentam as resistências e as objeções. Alega-se a inexistência de recursos suficientes, ou se aplicam percentuais menores do que os determinados legalmente, a inoperância da máquina administrativa, a responsabilidade ou irresponsabilidade do Estado ou da família pelo caos social e pela situação de violência que vitimizam crianças e adolescentes ou mesmo atribuindo a “culpa” a estas, que têm responsabilidade e discernimento por suas ações ou omissões, como uma promessa, pela qual esperam as crianças e os adolescentes.

À escola destina-se um papel dinâmico e transformador. Rompendo com as compreensões que refletem um lugar de disciplinamento, punição e docilização como os expressos na análise de Foucault; distanciando-se das notícias de violação de direitos, de negativa de vagas aos portadores de necessidades educativas especiais, das expulsões e suspensões, da não participação da comunidade escolar na construção da política pedagógica da escola e dos direitos e deveres dispostos no ECA e na LDB/96, estes espaços podem se constituir em locais de exercício da democracia, da construção da cidadania, do acolhimento da Proteção Integral.

A violência nas e das escolas, tantas vezes publicizada, encontra seu contraponto no desenvolver projetos voltados para a cultura da paz e para a educação em direitos humanos, como currículo fundamental para a construção da cidadania e de uma sociedade fraterna e justa.

Mas a educação, para promover a justiça e a igualdade social, tem de ser construída no viés da libertação e da emancipação e para tanto, tem de reconstruir a relação com os educandos e com a comunidade escolar. A participação de todos na formulação dos instrumentos que regulam a vida escolar e o planejamento pedagógico da instituição, respeitando as normas vigentes e suas competências, é elemento constitutivo da gestão democrática e da descentralização administrativa. Relevante a importância da participação das representações das escolas nos diferentes fóruns de discussão sobre a política educacional, como é a participação nos Conselhos de Educação e na Conferência Nacional de Educação – CONAE, que tematiza da educação infantil à pós-graduação. Analisada e entendida a partir do enfoque de direitos humanos, a Educação Escolar como Direito, propicia o enfrentamento da fragmentação e da

exclusão social e contribui para a redução das desigualdades sociais e para a diminuição da violência.

A partir de um enfoque de direitos, a educação é uma educação de relevância para a cidadania quando representa as aspirações do conjunto da sociedade e não restrita aos desejos e decisões de grupos econômicos e de poder. Uma educação de qualidade, de relevância é aquela promotora da cidadania e das competências necessárias à participação social e à emancipação.

Destaca-se que a educação, na perspectiva da efetividade do Direito à Educação Escolar, tem de acolher o direito à dignidade e ao respeito aos educandos. Necessita contemplar a fraternidade e a liberdade, a justiça e a igualdade. Estabelecendo elos com as diversas manifestações culturais e apresentando tantas outras construções possíveis, a educação escolar possibilita o acesso aos saberes culturalmente construídos pela humanidade, permeados pela apropriação da cultura mundial e local, pela compreensão e acolhimento da diversidade. O protagonismo dos estudantes no processo de aprendizagem e a participação dos professores é fundamental para que o Direito à Educação Escolar, firmada na ótica dos Direitos Humanos, são essenciais para esta transformação. Também a existência de condições permanentes para sua formação e reconhecimento profissional e na existência de condições adequadas de trabalho, de planos de carreira e salários adequados a professores com tal responsabilidade. Associados à formulação de políticas públicas e investimentos que priorizem esses direitos.

No Capítulo 4, também apresentou-se a fraternidade como fonte de enlace de ações de amizade e que ultrapassa a cidadania nacional; que entende o ser humano enquanto espécie planetária; que tem no agir de boa-fé e em igualdade de condições um caminho de diálogo que se associa a uma educação libertadora, que privilegie o ser e a emancipação. Todos esses são contributos para tornar o Direito à Educação Escolar efetivo e reforçar seu papel rumo ao Paradigma da Proteção Integral. Os princípios de não discriminação, a gratuidade, a igualdade de condições de acesso e de permanência na escola, a eliminação de toda e qualquer barreira que impeça este acesso e esta permanência tem estreito laço com a participação, com o tomar parte nas atividades e decisões da vida social e, ainda, a possibilidade de compartilhar e expressar essas experiências, com o direito de ser cidadão.

Estabelecer uma educação libertadora, voltada para a autonomia e para a consciência de que o ser humano é parte de um todo; estabelecer currículos adequados aos saberes construídos pela humanidade, e relevantes e condizentes com a humanidade global; construindo uma consciência e ética planetária, com fundamento na fraternidade e em comunicações que se dêem em um plano horizontal e na qual todos, em igualdade de condições, possam estabelecer seus

diálogos e convencimento, fazem parte da busca de alternativas para para a efetividade do Direito à Educação Escolar.

Após a análise da efetividade do Direito à Educação Escolar e apontadas possibilidades para que este venha a consolidar-se por meio do Direito Fraternal e da Educação Libertadora, abordou-se no Capítulo 5, a contribuição dos Conselhos de Educação como órgãos de participação social, como espaços públicos, para a efetivação desse Direito. Na medida em que estes órgãos plurais têm caráter normativo, fiscalizador e mobilizador da sociedade, no qual podem se estabelecer condições para ao agir comunicativo em igualdade de condições e para que o enfoque da educação seja a de direitos e de Direitos Humanos. Também com a descentralização administrativa estes órgãos têm relevância como instrumento de democratização e gestão da educação pública.

Se constituídos como órgão de Estado, com a autonomia que lhes é característica, cumprindo suas atribuições, independentemente dos partidos políticos que administram o ente federado, assumindo suas responsabilidades e buscando conhecer as demandas locais, estudar as alternativas para o cumprimento das legislações garantidoras de direitos, inseridos nas discussões e decisões, numa ação conjunta do Poder Público e da sociedade civil, os conselhos de educação podem romper a história de autoritarismo e isolamento da sociedade quanto às políticas públicas.

Ao pensar esta questão, novamente ressaltou-se que a educação se interrelaciona a um todo de políticas voltadas para os Direitos Fundamentais e Sociais. Não se pode falar do acesso e permanência na escola, por exemplo, sem se pensar na ação de uma Rede de Atendimento que resgate a dignidade das famílias, propiciando-lhes amparo e assistência.

Buscou-se ressaltar, como contributos à efetividade do Direito à Educação Escolar, algumas contribuições normativas do Conselho Nacional de Educação. Neste sentido, destacou-se, por exemplo, resoluções que entendem que ao ciclo da infância são destinadas ações de cuidar e educar, respeitando o caráter lúdico da educação e as especificidades desta fase, exigindo profissionais habilitados e capacitados para seu atendimento e que sejam asseguradas as condições materiais/físicas par seu atendimento.

Também as resoluções que se referem à inclusão dos portadores de necessidades especiais trazem a preocupação com garantir o acolhimento das diferenças e especificidades, determinando atendimento especializado e condições materiais para sua efetividade.

Destacou-se desta trajetória de um lado a necessidade de alteração na atuação conjunta da sociedade e dos espaços de representação social, firmando suas atribuições no que trata da fiscalização e elaboração das políticas públicas destinadas à educação. Cabe a estes órgãos

papel relevante tanto no pautar demandas até antes desconhecidas ou ignoradas pelo Poder Público. O Colegiado precisa debater as pré-compreensões sobre o Direito à Educação Escolar, desacomodando as opiniões cristalizadas e qualificando os debates e as comunicações que ocorrem neste espaço de representação social. Por sua vez, a fiscalização da ação do Poder Público é essencial para que o direito seja efetivo. Não é suficiente determinar percentuais a serem aplicados na educação, nem exarar normas que determinem a acessibilidade total aos portadores de necessidades especiais na rede regular de ensino. É importante lembrar que estes órgãos têm condições para contribuir à efetividade do Direito, são caminhos que se apresentam para fortalecer políticas de educação escolar que sejam emancipatórias e firmem a cidadania e os Direitos Humanos, como: avançando para a elaboração de normas que contemplem as realidades e especificidades locais, mas têm por dever assegurar o direito à educação em igualdade de condições, priorizando a inclusão, o acesso e a permanência com sucesso de crianças e adolescentes; ampliando e aprofundando a gestão democrática e a articulação com outros órgãos protetores dos Direitos, como o Conselho de Direitos.

Sabedores que as realidades se intercomunicam, que não se pode isolar o Direito à Educação Escolar do contexto de políticas econômicas excludentes e que mantém a pobreza e das compreensões que ainda mantêm a idéia da Situação Irregular, entende-se que a responsabilidade é de todos. O estado, a família e a sociedade estão convocados a assumirem o combate às desigualdades sociais e à discriminação. As transformações passam por um pacto social, pelo convencimento, pelo rompimento das concepções e políticas que reproduzem a violência e a violação de direitos.

A sociedade brasileira, forjada na desigualdade, na exploração, no autoritarismo e na discriminação, assume uma responsabilidade pela mudança da história. Romper com essas estruturas que se repetem à revelia das imposições legais e que mantêm e retroalimentam a desintegração e a desigualdade, é necessário e urgente para que se dissolvam as pré-compreensões que sangram nossa realidade.

O fortalecimento da democracia, a participação social, a contestação das pré-compreensões, fundadas no autoritarismo e na exclusão social, são pilares para as transformações que se fazem necessárias para a efetividade do novo Paradigma. Considerando os múltiplos tencionamentos entre a democracia, o mercado e a cidadania, entende-se urgente que se compreendam os direitos da criança e do adolescente como direitos que sustentam a própria sobrevivência da humanidade. Construir um mundo fraterno e solidário, baseado na justiça social, encontra na formulação de políticas educacionais, destinadas à educação escolar, um ambiente propício a sua efetividade.

É importante tomar o Direito como possibilidade de construção efetiva do Paradigma da Proteção Integral. A centralidade da efetividade dos Direitos, em todos os espaços de poder nas diferentes instâncias de representação e participação social, deve ser a tônica do desafio que se apresenta. A virtualização do Direito que é absorvido no cotidiano de violações aponta para a necessidade de transformação das concepções, das pré-compreensões que têm de se orientar para novas relações mais fraternas entre os seres humanos. Baseados na ética, na própria necessidade de sobrevivência da espécie humana, o reconhecimento do outro como ser e sujeito de direitos, diferente mas igual, é imprescindível.

Observa-se da análise feita, que tratar dos limites e possibilidades do Direito à Educação Escolar para a efetividade do Paradigma da Proteção Integral relaciona-se, dentre outros aspectos, com a crise do Estado Social que tem sua área de atuação cada vez mais reduzida, minimizada e com uma nova configuração social, econômica, cultural e política, na qual emergem discussões que confrontam o novo Paradigma com a própria crise, e tentam reformar e retroceder as conquistas estabelecidas nas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Demandando ações positivas, prestacionais do Estado e co-responsabilidade da sociedade e da família, a Proteção Integral de crianças e adolescentes desconcerta quanto frisa a prioridade absoluta. Prioridade acima da falta de recursos, prioridade que nega o retrocesso e firma a efetividade real dos direitos, prioridade que necessita de uma mudança nas relações de poder, um poder compartilhado, um poder horizontalizado, fundado da fraternidade, na emancipação, na autonomia, na comunicação de boa-fé e em igualdade de condições. No entanto a erradicação da pobreza e da exclusão social é atravessada por interesses e políticas econômicas internacionais das quais o(s) Estado(s) não pode(m) se apartar e que implicam na permanência das desigualdades sociais privando os sujeitos do mínimo existencial.

A educação escolar, como Direito, ao acolher a complexidade planetária; ao trabalhar com os saberes construídos e relevantes aos educandos; ao acolher a diferença e ao construir espaços que garantam os direitos proclamados, em sua ação cotidiana, contribui para a Proteção Integral. Os órgãos de participação social, o Estado, a família e a sociedade, ao superarem relações cristalizadas de autoritarismo e exclusão, enfrentam o desafio de estabelecer um Direito à Educação Escolar que prime pela dignidade humana, pelos Direitos Humanos. Fiscalizar a execução das políticas públicas, ser co-participe na sua formulação e zelar pelo cumprimento do Paradigma, exigindo o cumprimento do marco normativo, é essencial para superar os obstáculos à efetividade.

A indagação final, acompanhada de uma reflexão, se debruça sobre uma mudança de compreensão e ação. Verifica-se que não basta que os direitos se encontrem firmados em

marcos legais, a exemplo da Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, ou mesmo na Carta Magna Brasileira ou no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O que se deseja é que os compromissos assumidos promovam a cidadania, a cidadania planetária acolhedora e praticante dos Direitos Humanos. A mudança paradigmática deve ser global e tem de demonstrar de forma contínua e permanentemente a promoção de valores, a efetivação de ações de liberdade, fraternidade, compreensão das diferenças e das semelhanças. Mudança esta que encontra nosso país convivendo com as políticas econômicas neoliberais que vão na contramão da construção de uma sociedade que não menospreze o sofrimento e carências do outro, que respeite a dignidade humana. É nesta caminhada que a Educação em Direitos Humanos se destaca.

Neste sentido, a própria LDB/96 já prevê que a educação em Direitos Humanos tem por objetivo a prática educativa que promova a liberdade, a solidariedade humana e o exercício da cidadania. Também o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos- PNEDH considera que esta nova forma de abordagem educacional, de interpretação dos fenômenos sociais, culturais e políticos apresenta à sociedade democrática possibilidades de romper com a exclusão e colaborando para construção de novos caminhos para a cidadania (PNEDH, p. 13). Pensa-se que aí se encontra um caminho a ser percorrido com mais atenção e intensidade, aprofundando intenções, ações e compreensões que alterem a situação de exclusão social, investimento a ser mais considerado, pensado e abordado nos espaços escolares, em todos os espaços e na formulação das políticas públicas como contributo à efetividade da Proteção Integral, do Direito à Educação Escolar, como parte deste entender e fazer o mundo fraterno e livre.



**REFERÊNCIAS**

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABROMOVAY, Miriam (Org.). **Escola e violência**. Brasília: UNESCO, 2002.

ADORNO, Sérgio. Criança: a lei e a cidadania. In: RIZZINI, Irene (Org.). **A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Editora Universitária, 1993. p. 101-112.

ARANHA, MARIA L. **História da educação e da pedagogia**. São Paulo: Moderna, 2006.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

\_\_\_\_\_. **Sobre a violência**. Tradução André Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981, 196 p.

AVELINE, Ricardo Strauch. **O desafio da implementação dos direitos da criança no Brasil: uma análise dos instrumentos previstos no estatuto da criança e do adolescente**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2005.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A Educação na Constituinte de 1946: Comentários. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituições brasileiras 1823-1988** 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 191-199.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BORGINON, Genuíno. **Natureza dos Conselhos de Educação**. Brasília: Impresso, 2000.

BOTTO, Carlota. Educação escolar como direito humano de três gerações: identidade e universalismos. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005. Especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 18 set. 2008.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.

BRANCHER, Leoberto Narciso. Organização e gestão do sistema de Garantia de Direitos da Infância e Juventude. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: MEC; FUNDESCOLA, 2000. p. 121-157.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Coleção de Leis do Império e da República**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/doimperio>>. Acesso: 14 de set. 2008.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>>. Acesso: 13 set. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**- piso salarial para o magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 10 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>> Acesso em: 15 mar. 2009

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394, de 23 de dezembro de 1966**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>> Acesso: 13 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FUNDESCOLA. **Lei nº 9394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Encontros pela justiça na Educação. Marcos Legais. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. FUNDEF. **Lei n.º 9424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, e dá outras providências. Disponível em<<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso: 01 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2007**. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news08\\_01.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news08_01.htm)>. Acesso: 13 nov. 2008

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parecer Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, nº 2/99, de 17 de dezembro de 1998**. Diretrizes Curriculares para a educação infantil. Disponível em :<<http://portal.mec.gov.br/index>>. Acesso: 28 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, nº 3/99, de 10 de novembro de 1999**. Fixa Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso: 23 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, nº 2/99, de 19 de abril de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>>. Acesso em: 23 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, nº 2/98, de 7 de abril de 1998**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso: 13 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, nº 1/99, de 7 de abril de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>>. Acesso: 13 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, nº 1/2000, de 5 de julho de 2000**. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>> Acesso: 13 set. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, nº 2/2001, de 11 de setembro de 2001**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index>>. Acesso em: 13 set. 2008.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Lei n.º 10172, de 9 de janeiro de 2001**. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso: 05 jun. 2007.

BRASÍLIA, DF. **A nova lei de diretrizes e bases e os conselhos estaduais de educação**. Apresentação de Trabalho/Conferência. Conselho de Educação do Distrito

Federal. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br/cedf/index.asp>>  
Acesso em: 20 mar. 2009.

BUENO, Eduardo. **Brasil: terra à vista**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BUFFA, E. Educação e cidadania burguesas. In: BUFFA, Éster; ARROYO, M. G.; NOSELLA, P. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 11-30.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

\_\_\_\_\_.; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Almedina: Coimbra, 1991.

CARVALHO, Francisco Pereira de Bulhões. **Falhas no novo código de menores**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Tradução Lia Zatz. Brasília: Plano, 2002.

CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do menor**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. v. 4. (Série Direito: perguntas e respostas).

\_\_\_\_\_. **Direito do menor**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1976.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHIZZOTTI, Antônio. A constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. São Paulo: Autores Associados, 2005. p. 31-53.

COMPARATO, Fábio K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONGRESSO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 30., Brasília 2008. **Educação Pública: diferença que promove a igualdade**. Brasília, DF, 2008.

COSTA, Antônio C. Gomes da. **De menor a cidadão**. Brasília: CBIA e MAS, 1990.

\_\_\_\_\_.; LIMA, Isabel Maria S. Oliveira. Estatuto e LDB: direito à educação. In: KONZEN, Afonso A. *et al.* (Coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000, p. 290-312.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: Oliveira, D. A. (Org.). **Gestão democrática na educação**. 2. ed. Petrópolis, 1998. p.1-74.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, BBE, 2000. p. 43-60.

\_\_\_\_\_. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÀVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1998**. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2005. p. 69-80.

\_\_\_\_\_. Flexibilidade e avaliação na LDB. In: SEMINÁRIO O QUE MUDA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA COM A NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES? **Anais...** São Paulo, 1997. São Paulo, FIESP/SESI/SENAI/SP, 1997. p. 12-32.

D'ÁVILA FILHO, Paulo M. Democracia e Justiça Distributiva na Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). **Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí: Unijuí, 2007. p. 86-87.

DALLARI, Dalmo de Abreu; KORCZAK, Janusz. **O direito da criança ao respeito**. 2. ed. São Paulo: Summus, 1986.

DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, (Aprovada pela Conferência Mundial sobre educação para todos satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia- 5 a 9 de março de 1990). Disponível em:<<http://direitoshumanos.usp.br>> Acesso: 07 ago. 2007.

DELACAMPAGNE, Christian. **A filosofia política hoje: idéias, debates, questões**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

DEMO, Pedro. **A educação pelo avesso**. Assistência como direito e como problema. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Política social, educação e cidadania**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1994.

DICIONÁRIO de Filosofia. Trad. da 1. ed. brasileira coordenada e revisada por Alfredo Bossi. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DINIZ, Maria H. **Norma constitucional e seus efeitos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

ESTEVÃO, Carlos Alberto Vilar. **Justiça e educação**: a justiça plural e a igualdade complexa na escola. São Paulo: Cortez, 2001.

ESTUDOS Jurídicos. São Leopoldo, v. 39, n. 2, p. 75-80, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. Porto Alegre: Globo, 1976. v. 1 e 2.

FARIA, José Eduardo de. **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1998.

FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras**. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Véra M. Mothé. **O adolescente infrator e a liberdade assistida**: um fenômeno sociojurídico. Rio de Janeiro: CBCISS, set. 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

FIGUEIREDO, Karina. Violência contra criança e o papel da escola. In: União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação UNDIME. **Revista Educação Municipal**, ano 16, n. 7, dez. 2004. p. 39-41

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e trad. de Roberto Machado. 19. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução Raquel Ramalhete, 28. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRAGA FILHO, Walter. **Mendigos, moleques e vadios na Bahia do século XIX**. São Paulo: editoras HUCITEC e da UFBA, 1996.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo, UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, Gaudência. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FUNARI, P. P. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.) **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 49-79.

GADOTTI, Moacir. **Sistema Municipal de Educação**. Estratégias para a sua implantação. Instituto Paulo Freire. Universidade de São Paulo. Disponível em: <[http://www.paulofreire.org/Moacir\\_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao\\_Brasileira/Sistema\\_Municipal\\_1999.pdf](http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Educacao_Brasileira/Sistema_Municipal_1999.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓES, José Roberto; FLORENTINO, Manolo. Crianças escravas, crianças dos escravos. PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 184-185.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular**: serviço social e sociedade. São Paulo: Cortez, 1990.

GRAMISCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez**. Madrid: Trota, 1998.

\_\_\_\_\_. **Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática.** Petrópolis: Vozes, 1993.

KARNAL, L. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Org.). **História da cidadania.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

KONZEN, A. A. O direito à educação escolar. In: BRANCHER, L. N.; RODRIGUES, M. M.; VIEIRA, A. G. (Org.). **O direito é aprender.** Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 1999.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEITE, Miriam Lifchitz Moreira. O óbvio e o contraditório da roda. PRIORE, Mary Del (Org.). **História da criança no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1991. p.61-75.

LIBERATI, Wilson Donizeti (Org.). **Direito à educação:** uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. Conteúdo material do direito à educação escolar. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito à educação:** uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_.; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente.** São Paulo: Malheiros, 1967. 226p.

LOPES, José Reinaldo Lima. Direitos subjetivos e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça.** São Paulo: Malheiros, 2004. p. 127-132.

LUCAS, Doglas Cesar. **Olhares hermenêuticos sobre o direito:** em busca de sentido para os caminhos do jurista. Ijuí: Unijuí, 2006.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). In: **História social da infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, ago. 2001. p. 53-79.

MARQUES, Márcio Thadeu. **Sistema de garantia de direitos da infância e da juventude.** Direito à educação: uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.



MARTINS, Rosilene Maria Sólton Fernandes. **Direito à educação: aspectos legais e constitucionais**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1979b. (Os Pensadores).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002. 790p.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente. **Da situação irregular às garantias processuais da criança e do adolescente. Brasil**. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. São Paulo: CBIA; CEDECA, 1994, p. 14-20.

\_\_\_\_\_. **Liberdade, respeito, dignidade**. Brasília: CBIA e UNICEF, 1991.

\_\_\_\_\_.; GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994. (Série Direitos da Criança, n. 4)

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. Algumas idéias para pensar e lutar pelo direito à educação e humanizar a globalização. In: FÓRUM MUNDIAL DA EDUCAÇÃO, 2., 2003, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2003.

MONTEIRO, Geraldo Tadeu M.; SAVEDRA, Mônica Maria G. **Metodologia da pesquisa jurídica**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai**. São Paulo: SENAC, 2001.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de direito social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

\_\_\_\_\_. **Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o direito no ordenamento jurídico contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

\_\_\_\_\_.; COPETTI, André Leonardo et al. A jurisprudencialização da Constituição: A construção jurisdicional do Estado Democrático de Direito. In: ROCHA, Leonel Severo. STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Anuário do Programa de Pós-graduação em Direito da Unisinos**. São Leopoldo: Unisinos, 2002.

\_\_\_\_\_. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MORIN, Edgar. A ética do sujeito responsável. In: \_\_\_\_\_ et al. **Ética, solidariedade e complexidade**. São Paulo: Palas Athena, 1998. p. 65-77.

\_\_\_\_\_. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos Direitos da Criança**. Adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil; através do artigo 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto n.º 50517, de 2 de maio de 1961. Disponível em: <[http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos\\_internacionais/id90.htm](http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos_internacionais/id90.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos\\_internacionais/id88.htm](http://www.mp.rs.gov.br/infancia/documentos_internacionais/id88.htm)> Acesso: 17 set. 2007.

NARDI, Elton Luiz. **A (re) construção das políticas públicas municipais de educação em tempos de reforma do Estado**: um novo horizonte para a descentralização? Tese (Doutorado em Educação) -- Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, RS, 2008.

NICOLESCU, Basarab. **Educação e transdisciplinaridade**: um novo tipo de conhecimento - transdisciplinaridade. Tradução Judite Vero; Maria F. de Mello e Américo Sommerman. Brasil; UNESCO; 2000 (Edições UNESCO).

NUNES, D. G. Sistemas Municipais de Ensino e Educação Infantil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPED, 25., 2002, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: Anped, 2002.

PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEDRO, Antônio. **História Geral**. São Paulo: Moderna, 1976, p. 253.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres (Coord.). **O menor-problema social no Brasil e a ação da FUNABEM**. Rio de Janeiro: FUNABEM, 1976.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 25-30.

PERRENOUND, Philippe. **Escola e cidadania**: o papel da escola na formação para a democracia Tradução. Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2005.

PIETRO, Mria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PILETTI, Nelson. **História da educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 1997.

PINHEIRO, Paulo Sérgio *et al.* **Primeiro Relatório de Direitos Humanos/Direitos Humanos realizações e desafios**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, 1999.

PINSKY, J.; PINSKY, C.B. (Org.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/pnedh/indexhtm>> Acesso: 23 de abr. 2008.

POLÊMICA de números MEC e SEC brigam sobre investimento União diz que Rio Grande do Sul é o Estado que menos investe em educação no país. **Zero Hora/RS**, Edição n. 16017, p. 29, 1 jul. 2009.

PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2004, p. 19-54.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Tradução Vilmar Schneider. Petrópolis: Vozes, 2008.

REGRAS Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude. Regras de Beijing. (Recomendadas no 7.º Congresso das Nações Unidas sobre prevenção de delito e tratamento do delinqüente, realizado em Milão em 26.08 a 06.09.85 e adotada pela Assembléia Geral em 29.11.85). Disponível em: <<http://direitos.humanos.usp.br>>. Acesso em: 26 out.2008.

RESTA, Eligio. **O direito fraterno**. Tradução Sandra Regina Martini Vial (Coord.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

RIZZINI, IRENE (Org.). **A criança no Brasil hoje**: desafio para o terceiro milênio. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1991.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SARI, Marisa Timm. A organização da educação nacional. In: LIBERATI, Wilson Donizeti (Org.). **Direito à educação**: uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 67-114.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SÊDA, Edson. **A criança e o fiel da balança**. Rio de Janeiro: Adês, 2004.

\_\_\_\_\_. **Agência de Desenvolvimento Social**. Disponível em: <<http://www.edson seda.com.br>> Acesso em: 12 abr. 2008.

SERRA, Antonio Truyol y. **La sociedad internacional**. Madrid: Alianza Editorial, 1974.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Ovídio A. Baptista. Verdade e significado. In: ROCHA, Leonel Severo. STRECK, Lenio Luiz (Org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: Anuário do programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 271-272

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SPENGLER, Fabiana Marion. A constituição e a compreensão hermenêutica da sua (in)efetividade e do seu constituir. In: LUCAS, Douglas Cesar (Org.). **Olhares hermenêuticos sobre o direito**. Ijuí: Unijuí, 2006. p. 195-244.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

\_\_\_\_\_.; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política & teoria geral do estado**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 93

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos ABONG**, Salvador-BA, n. 15, p.1-10, jul. 1996.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-703, 2004.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

UNESCO. **Declaração de Dakar**. Adotado pela Cúpula Mundial de Educação em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000. Disponível em:<<http://direitoshumanos.usp.br>> Acesso em: 04 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Princípios sobre a Tolerância** aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em sua 28ª Reunião, Paris, 16 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/paz/dec95.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Salamanca sobre Princípios, Política e Prática em Educação Especial**. Salamanca de 7 a 10 de junho de 1994. Disponível em: <<http://direitos.humanos.usp.br>>. Acesso em: 25 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. Publicação escritório regional de Educação para América Latina e Caribe (Oreal/Unesco Santiago). Brasília, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Lidando com a violência nas escolas**: o papel da UNESCO/Brasil. Disponível em: <<http://www.docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:czMDnbKpUroJ:unesdoc.unesco.org+unicef.pt/artigo>>. Acesso em: 26 jan. 2008.

UNICEF. **Interesses difusos e direitos da criança e do adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

\_\_\_\_\_. **Situação da infância e da adolescência brasileira 2009**: o direito de aprender: potencializar avanços e reduzir desigualdades. Disponível em: <<http://www.unicef.pt/artigo>> Acesso em: 26 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância 2006**. Disponível em: <<http://www.unicef.pt/artigo>>. Acesso: 05 de jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância 2007**. Disponível em: <<http://www.unicef.pt/artigo>>. Acesso em: 05 de jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Situação mundial da infância 2008**. Disponível em: <<http://www.unicef.pt/artigo>> Acesso em: 22 de dez. 2008.

VAIDDERGORN, J. (Org.). **O direito a ter direitos**. Campinas: Editores Associados, 2000.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTR, 1999.

VIAL, Sandra Regina Martini. **Direito fraterno na sociedade cosmopolita**. Contribuciones desde Coatepec. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2007. p. 123-138.

\_\_\_\_\_. **Propriedade da terra**: análise sociojurídica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência III**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: UNESCO, Instituto Ayrton Senna e Ministério da Justiça/SEDH, 2002.

WEHLING, Arno. O escravo ante a lei civil e a lei penal no império (1822-1871). In: WOLKMER, Antônio Carlos (Org.). **Fundamentos de história do direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 2002. p. 381-407.