UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Tatiana Lenskij

Direito à permanência na escola: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares

Porto Alegre
2006

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Tatiana Lenskij

Direito à Permanência na Escola:
a lei, as políticas públicas e as práticas escolares

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.
Orientadora: Profª. Drª. Maria Beatriz Luce

Porto Alegre
2006

TATIANA LENSKIJ

O Direito à permanência na escola: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.
Orientadora: Profª. Drª. Maria Beatriz Luce

Aprovada em 8 de dezembro de 2006.

Prof. Dra. Maria Beatriz Luce ……..……(Orientadora)

Prof. Dra. Carmen Craidy …….
(Professora da FACED/UFRGS)

Prof. Dra. Nalu Farenzena ……
(Professora da FACED/UFRGS)

Prof. Dra. Maria Cecília Lorea Leite ……..
(Professora visitante – UFPel)

DEDICATÓRIA

À rede de solidariedade familiar que sempre esteve comigo, em especial minha mãe, minha sogra e minha filha. Meus carinhos.

À Katarina Tomasevski (in memoriam)
cuja vida militante e produção intelectual em defesa dos Direitos Humanos e do Direito à Educação serviu de guia e exemplo a ser seguido, e cujos escritos estão na raiz e são a medula deste trabalho. Espero honrar as lições.

AGRADECIMENTOS

Por onde passamos e com todos aqueles que encontramos em nossa estrada, sempre colhemos ensinamentos, guardamos na memória frases instigantes, pensamentos/raciocínios marcantes que nos levam a refletir… Sempre contei com a colaboração de todos aqueles aos quais recorri e que muito me ajudaram com sua paciência e com seus conhecimentos para que eu pudesse me constituir mais uma aprendiz das coisas do plural campo da Educação. Meu reconhecimento especial a

Maria Beatriz Luce, que me aceitou, me manteve no seu disputado grupo de orientandos e suportou os meus ritmos;

Aos meus *professores do Mestrado da FACED/UFRGS* que sempre instigaram à reflexão e com quem muito aprendi;

À *Clarissa Baeta Neves, Raul Rojo, Soraya Cortez e Luciano Fedozzi*, professores do PPGSociologia/UFRGS que me aceitaram na condição de aluna ouvinte e com quem pude "viajar" na teoria;

Aos *colegas*, em especial, *a Silvia Leite, Tattyana Tessye, Francélli Brizolla e Carlos Machado* que me acompanharam nessa aventura de abrir trilhas;

Aos meus amigos *Susana Zaslawski, Dani Rudnicki e Sandra Vial* que, em diferentes momentos, aceitaram discutir e contribuir com estes escritos;

Aos sempre solícitos *funcionários, bibliotecárias* da FACED/UFRGS*; e bolsistas* do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Gestão da Educação;

Aos *operadores de ensino e às famílias* que fizeram parte deste estudo;

À minha filha, *Catarina*, sempre disponível e prestativa.

La educación basada en los derechos humanos implica garantías para el derecho a la educación, los derechos humanos en la educación y la promoción de todos los derechos humanos a través de la educación.
(Katarina Tomasevski, 2004, p.19)

RESUMO

A dissertação trata do direito à permanência na escola como princípio do direito à educação. O conceito "direito à educação foi abordado de forma comparativa no ordenamento jurídico-educacional do Direito Positivo e também na perspectiva dos Direitos Humanos. A parte empírica foi realizada numa escola estadual de Porto Alegre através do estudo de caso. Dados quantitativos de FICAI emitidas pela escola, entrevistas com conselheiros tutelares das microrregiões de Porto Alegre e entrevistas com pais e operadoras do ensino permitiram traçar as condições que promovem a infreqüência bem como as estratégias utilizadas para evitar a evasão. Dentre as medidas *preventivas* destacam-se as políticas públicas como o Programa Bolsa Família com maior poder e abrangência, e as práticas docentes e de gestão, com menor impacto. Na escola estudada, apenas 11% dos alunos inscritos no Programa Bolsa Família, mantiveram a freqüência de 85% até o final do segundo ano de benefício; nas relações pedagógicas o afeto é o recurso mais utilizado, seguido da premiação aos alunos que tiveram menor número de faltas. No *resgate* dos alunos, destacam-se as ações da Supervisão da escola, do Conselho Tutelar complementadas pelo Ministério Público. De 63 alunos infreqüentes, todos com distorção idade-série, apenas seis voltaram definitivamente. Como estratégia de *acolhimento* aos alunos retornados, estes são reinseridos na mesma turma. Ouvidos os alunos resgatados e suas famílias e elaboradas as configurações familiares, é possível dizer que o direito à permanência na escola não é (re)conhecido como direito e tampouco reivindicado pelas famílias que oscilam entre o desejo que os filhos freqüentem a escola e o desejo que eles ingressem no mercado de trabalho. A omissão, negligência e violação do direito à permanência na escola é praticada por todos os entes comprometidos com a defesa dos direitos. Na relação "direito do aluno à permanência na escola" como direito humano e direito público subjetivo x "dever do Estado em cumprir", destacam-se as ações do Estado no dever de cumprir como maior proponente para a efetivação do direito à permanência de crianças e adolescentes à escola.

Palavras-chave: direito à educação, direito educacional, gestão escolar, evasão escolar.

ABSTRACT

The essay discuss the right to be in school as a principle of right to education. The concept "right to education" was approached as a comparative way at the Positive Right Educational-Legal Disposal and on the international human rights law perspective, too. The empiric part was done at a public state school in Porto Alegre using case study. FICAI quantitative *data*, interviews with parents and with the staff and teachers from the school allowed us to estipulate the reasons which promotes the unfrequency as well as the strategies to avoid scholar evasion. Among the *preventive* policies, stands out public policies as Bolsa Família Program, having an huge enclosement and, the management and teachers habits, that shows a lower impact. At the refered school only 11% of the enroled studens at the Bolsa Família Program, kept the 85% frequency up to the end of the second year benefit; at the pedagogical relatonship, kindness is the main strategy used, followed by rewarding the students that have shown less absences.

At the students "*rescue*" we enphasize Scholar Supervision , Conselho Tutelar supported by the Ministério Público. From the 63% unfrequent students, all of them with age-grade distortions, only six definitly came back. As *welcome* strategy to the coming back students, they are re-enroled in the group. Students and families been listened and parental configurations been organized, it is possible to mention that the right to stay in school is not seen as right, and neither claimed by the families that vary from the wish of sibblings getting education or getting a job. The neglection, omission, violation to the right to be in school are practiced by all beings that have a deal with the rights defense.

In the connection "student right to be in school" as a human right, and subjective public right X "state duty on accomplish" contrasts the State actions on the accomplishment duty as bigger proponent to the accomplishment of the teenager and child right to be in school

Keywords: right to education, educational law, school management, out-of-school children

LISTA DE QUADROS

1- Direito à Educação: comparativo entre o Direito Positivo e os Direitos Humanos ……46

LISTA DE SIGLAS

ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Adolescência
ACPM/Federação - Federação das Associações e Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AJURIS - Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul AMPRGS0, Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul
CE – Conselho Escolar
CE/89 – Constituição Estadual de 1989
CEEd/Rs – Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
CEDICA - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CME- Conselho Municipal de Educação
CNBB/Regional Sul - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONSEME/UNDIME/RS - Conselho dos Secretários Municipais de Educação do Rio Grande do Sul/
CPERS/Sindicato - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul
CT – Conselho Tutelar
DEMEC/RS - Delegacia Regional do Ministério da Educação
EC – Emenda Constitucional
ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
EFA – Education for All (Educação Para Todos)
EpT – Educação para Todos
FAMURS - Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul,
FEBEM - Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FICAI – Ficha de Comunicação de Aluno Infreqüente
FMSS - Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação e da Cultura
MP – Ministério Público
MR – Microrregião (sub-divisão do Conselho Tutelar na mesma cidade)
ONG – Organização Não-Governamental
PIDHDD - Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNE – Plano Nacional de Educação
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SE/RS – Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul
SMED/POA – Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre
SOE – Serviço de Orientação Escolar
SSE – Serviço de Supervisão Educacional
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13
PRIMEIRA PARTE-O DIREITO À EDUCAÇÃO E À PERMANÊNCIA NA ESCOLA
CAPÍTULO 1 - O DIREITO À EDUCAÇÃO: DEFINIÇÕES, JUSTICIALIDADE EFETIVIDADE NO DIREITO POSITIVO E NOS DIREITOS HUMANOS 24
1.1 A NECESSIDADE DE DEFINIR DIREITO À EDUCAÇÃO 24
1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO DIREITO POSITIVO 27
1.2.1 O Direito à Educação Escolar Como Direito Fundamental e Social 27
1.2.2 A Justicialidade/Efetividade do Direito à Educação. 32
1.2.2.1 O direito ***à*** escola 32
1.2.2.2 Os direitos ***na*** escola 35
1.2.2.3 Concluindo... 36
1.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS 37
1.3.1 Sintetizando... 44
CAPÍTULO 2 - O DIREITO À PERMANÊNCIA NA ESCOLA: O ORDENAMENTO JURÍDICO-EDUCACIONAL BRASILEIRO 47
2.1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL, PELA RETROSPECTIVA CONSTITUCIONAL 47
2.2 - O NOVO ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO NACIONAL 52
2.2 1 A Constituição Federal de 1988 53
2.2.2 A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989. 56
2.2.3 A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1990. 57
2.2.4 O Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003). 58
2.2.5 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996. 60
2.2.6 O Plano Nacional de Educação, 2001. 63
2.2.7 Planos Estaduais de Educação no Rio Grande do Sul 64
2.2.8 O Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990 65
2.2.9 Comentários Sobre as Instâncias Constitucional e Legal da Educação 66
2.2.10 O Direito à Permanência na Escola no Regimento Escolar e no Projeto Político-Pedagógico: a escola estudada comparada a outras escolas do RS. 69
SEGUNDA PARTE -POLÍTICAS E PRÁTICAS PELO DIREITO À PERMANÊNCIA NA ESCOLA 75
1.1 A PREVENÇÃO DA INFREQÜÊNCIA 77
1.1.1 Políticas e Projetos Oficiais de Fomento à Permanência na Escola 79
1.1.1.1 O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, o Bolsa Escola 80
1.1.1.2 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) 82
1.1.1.3 O Transporte Escolar Urbano 83
1.1.2 As Práticas Docentes e de Gestão Escolar 85
1.1.2.1 Apagar as faltas 87
1.1.2.2 Metodologias de aprendizagem 89
1.1.2.3 Premiação 90
1.1.2.4 Afeto 92
1.1.2.5 Ações filantrópicas 93
1.2 O RESGATE DOS INFREQÜENTES 93
1.2.1 Política de Fiscalização da Freqüência, a FICAI 95
1.2.1.1 Na escola 95
1.2.1.2 No Conselho Tutelar 99

1.2.1.3 No Ministério Público 102
1.3 O ACOLHIMENTO AOS RETORNADOS 107
1.4 A JUSTIÇA PROFESSORAL 108
1.4.1 A Assiduidade/Freqüência Como Critério Objetivo de Avaliação e Classificação dos Alunos..... 108
1.4.2 Direitos dos Professores x Direitos dos Alunos..... 114
1.5 COMENTÁRIOS 117
TERCEIRA PARTE- O SENTIMENTO DE JUSTIÇA: OS JUSTICIÁVEIS E AS EXPERIÊNCIAS ESCOLARES 121
1.1 OS PERFIS FAMILIARES 125
1.2 A ENTREGA DOS RESULTADOS ESCOLARES 127
1.3 CONFIGURAÇÕES FAMILIARES 130
1.3.1 Elencando Diferenças e Apontando Semelhanças..... 143
CONCLUSÕES..... 149
REFERÊNCIAS 162
ANEXOS 173
ANEXO A - FICAIs instauradas e em andamento (1998 – 2003) 174
ANEXO B - Total de FICAIs instauradas e comprometimento de retorno à escola no próximo ano letivo (1998 – 2003) 174
ANEXO C - FICAIs instauradas e arquivadas (1998 – 2003) 175
ANEXO D - Total de FICAIs arquivadas pela não localização dos alunos, por mudança de endereço, por motivos de saúde, por atingirem a maioridade e em razão da maternidade das adolescentes (1998 – 2003)..... 175
ANEXO E - Total de FICAIs instauradas e total de alunos retornados à escola 175
ANEXO F - Total de FICAIs instauradas e total de crianças e adolescentes retornados para a mesma escola e total de crianças e adolescentes encaminhados para outra escola (1998 – 2003) 176
ANEXO G - Total de FICAIs instauradas e Expedientes administrativos instaurados para apurar negligência dos pais (1998 – 2003) 177

INTRODUÇÃO

O "***direito à educação***" é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, a Constituição "cidadã" do atual regime democrático brasileiro. Tal como os demais direitos humanos, o direito à educação deve ser protegido, garantido e realizado. Considera-se o direito à educação como condição fundamental para o acesso aos outros direitos humanos.

A Carta Constitucional de 1988 e a legislação brasileira subseqüente, assim como com outros documentos internacionais recentes, apresentam avanços no entendimento do direito à educação, ampliando o seu sentido e conteúdo e explicitando os órgãos de proteção e as formas de concretização deste direito. Cabe ao governo federal, aos governos estaduais e aos governos municipais a tradução do texto constitucional e das leis dele decorrentes nas respectivas instâncias federativas, bem como a formulação de políticas públicas para a efetivação desse direito. O avanço obtido com o texto constitucional – ao alinhar-se com os documentos internacionais e a um novo *ethos* de proteção e garantia dos direitos humanos e do direito à educação como direito fundamental tem possibilitado crescentes condições de acesso e escolarização mas ainda não se refletiu na efetivação do direito à escolaridade com sucesso - expressa em *permanência* na escola e *qualidade de aprendizagem*. Estes aspectos são indispensáveis à inclusão social e seguem sendo um desafio aos gestores da educação pública estatal nas três instâncias administrativas, federal, estadual e municipal e, também, em cada escola.

Dentre as possibilidades de análise que se apresentam para estudar o Direito à Educação podem ser exploradas, além das perspectivas do campo educacional como as políticas e a gestão de escolas e sistemas de ensino, as perspectivas de interpretação da Ciência Política, da Sociologia, da História, da Ética, da Filosofia ou, do Direito. Ousei adentrar na compreensão do jurídico, haja vista a crescente importância do Direito na regulação da vida privada e a expansão de sua capacidade normativa em áreas anteriormente impermeáveis à ação do Estado, "como são os casos, dentre outros, [...] do tratamento dispensado às crianças por seus pais ou responsáveis" (VIANNA, 1999, p.149), que acabam por judicializar[1] a vida social, administrativa, política e econômica, conforme aponta Faria (2003). Dessa forma, o direito constitucional à educação das crianças e adolescentes brasileiras e o dever dos pais em zelar pela freqüência das crianças à escola e de participar da gestão escolar e de acompanhar o trabalho escolar de seus filhos, conforme a legislação,

[1] Denomina-se judicialização das relações sociais "à crescente invasão do direito na organização da vida social" (VIANNA, 1999, p. 149).

invade o ambiente doméstico das famílias.

Se, por um lado, é recente a judicialização da vida privada no que diz respeito, especificamente para este caso, às crianças e adolescentes e suas famílias ou responsáveis, por outro, vem de longa data a normatização das relações pedagógicas. Há vários instrumentos legais e normativos que regulam as práticas escolares e a relação entre os alunos e os operadores do ensino, balizados pelo Direito Educacional[2]. A partir desta configuração, em que tanto o Direito quanto a Educação se aproximam, na intenção de fazer cumprir o Direito à Educação, meu objetivo nesta dissertação foi o de conhecer como vem sendo cumprido o princípio constitucional do direito à permanência na escola, seja com as políticas públicas seja com as estratégias criadas pelos operadores do ensino em cada escola.

Meu interesse pelo direito à permanência na escola vem de longa data, quando era aluna do PPG de Sociologia desta Universidade e desenvolvia pesquisa sobre evasão escolar. Naquela mesma época, recém-iniciada nas práticas da docência de História no Ensino Fundamental público, despertou-me a curiosidade em conhecer mais a fundo o fenômeno da evasão escolar, problema recorrente nas pesquisas educacionais e sociológicas sobre a Educação e que se constituía, junto com o analfabetismo, em base de todas as demais pesquisas sobre exclusão escolar e social. O simples argumento de que a sua permanência era atribuída à falta de vontade política, não me bastava. Embora verdadeiro, não era suficiente. Naquela ocasião, eu atuava na Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul junto ao setor de planejamento e estava em contato com os projetos ali desenvolvidos no sentido de minimizar as taxas de evasão e reprovação. Constatava que, aparentemente, não havia descaso por parte daquele órgão público em enfrentar o problema. Paralelamente, verificava que, naquelas escolas com as quais tinha contato mais próximo, não se apresentavam as alarmantes taxas de evasão escolar tão denunciadas pela comunidade acadêmica e sempre presentes nos discursos oficiais e até empresariais[3], e que me levaram à investigação não concluída.

Agora, como aluna do Mestrado em Educação, ao reler os escritos anteriores à luz de um contexto político nacional e internacional de luta pela proteção dos direitos humanos, e de ações afirmativas do direito à educação, minhas preocupações anteriores se metamorfosearam. De dados estatísticos que demonstravam a exclusão *na* escola, minha preocupação se deslocou para questões relativas ao direito à permanência na escola como princípio do direito das crianças e adolescentes à educação, assegurado em documentos

---

[2] BOAVENTURA (1992; 1993) e PERES (1991), tem se aprofundado no estudo das técnicas do Direito Educacional.

[3] A primeira reunião do Instituto de Estudos Empresariais – IEE/RS- , realizada em março/95 em Porto Alegre, teve como tema a "Educação". Além disso, em sua coluna dominical na Folha de São Paulo, Antonio Ermírio de Morais, também toca nesta temática, como "Triste Contraste", publicado em 14/set/97, p.1-2. Empresários de outra tendência política, também se manifestam a respeito, como é o caso de GRAJEW, Oded. Como melhorar (muito) a saúde e a educação. in: Opinião. **Folha de São Paulo.** 21/12/97, p.1-3

nacionais como a CF/88 e o Estatuto da Criança e Adolescente/90, e reivindicado em outros documentos declaratórios internacionais. Da investigação sobre a evasão – da ordem do quantitativo, como expressão da exclusão escolar e social – passei para a outra ponta desta dualidade, a *permanência na escola*, com a intenção de conhecer as estratégias utilizadas pelos operadores do ensino para cumprir o princípio constitucional do direito à educação, conforme inscrito no art. 206, item I: "o ensino será ministrado com base no princípio de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola."

Mais recentemente e estimulada pelas discussões havidas no Grupo de Estudos Direito e Justiça, na UNIVATES, durante o ano de 2003, aprofundei meu interesse em conhecer a dinâmica escolar para efetivar este direito, acrescentando, ao meu objeto de investigação, a identificação das concepções de justiça aplicadas pelos operadores do ensino que concorrem para a realização das estratégias/práticas escolares e pedagógicas pela permanência das crianças e adolescentes na escola.

Reconhecidamente um problema multicausal, a evasão escolar no ensino fundamental público ainda é um tema gerador da pesquisa acadêmica, como também de ações governamentais, interministeriais e inter-secretariais para reverter um quadro que se mantém grave apesar de os dados oficiais serem motivo de bastante otimismo. Contudo, não há consenso na interpretação destes dados, o que tem provocado pesquisadores renomados, como Torres (2001)[4], e representantes de organismos internacionais, como Tomasevski (2001a)[5], a alertarem para o cuidado no tratamento e interpretação dos dados oficiais .

Esta é uma preocupação legítima neste momento, pois desde a implantação da política econômica de corte neoliberal pelos governos brasileiros, a partir de 1990, reduziram-se algumas conquistas sociais garantidas no ordenamento jurídico, muitas vezes no mesmo sentido que alerta Tomasevsky (2001b, p. 11) posto que "os mundos dos direitos humanos e dos ajustes fiscais estão separados por um abismo em nível global ou local"[6].

Nesse ambiente, a luta pelo Direito à Educação tem sido reforçada através da criação, em nível internacional, da Relatoria para o Direito à Educação, no Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. Em nível nacional, a expressão de resistência contra a perda dos direitos constitucionais e pela efetivação de direitos já firmados têm sido as Campanhas

---

[4] "[...] estão sendo utilizadas duas metodologias diferentes para estimar o fluxo dos alunos no sistema escolar internamente. [...] Há importantes diferenças quantitativas (ocasionalmente, o dobro) entre os dados calculados com essas metodologias e os que as estatísticas oficiais fornecem em relação à repetência e evasão escolares. A necessidade de revisar as estatísticas oficiais e, consequentemente, os diagnósticos da realidade educacional no Brasil começou a ser reconhecida por suas autoridades educacionais." (TORRES, 2001, p. 11).

[5] Tomasevski, relatora da ONU para o Direito à Educação alerta para a necessidade de rever os dados estatísticos oficiais, contrapondo-os com os dos movimentos sociais, haja visto as profundas diferenças existentes entre eles.

[6] Do original: "The worlds of human rights and fiscal allocations are separated by an abyss at the global or domestic level." (TOMASEVSKI, 2001a, p. 11)

promovidas por ONGs, de que é exemplo a Campanha pelo Direito à Educação. De forma mais consistente o Brasil passou a contar, desde outubro de 2002, com um escritório da Relatoria Nacional para o Direito à Educação, sediado em São Paulo, inspirado no modelo dos Relatores Especiais das Nações Unidas que constitui a seção nacional da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD). Por extensão, no Brasil, a Relatoria Nacional para o Direito à Educação coloca como sua segunda atribuição - apenas depois da coleta de informações, tanto oficiais quanto da sociedade civil, sobre o acesso e a qualidade da educação no Brasil - "coletar informações sobre ações que visam a superação de problemas como evasão e repetência" (FORUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2003).

A CF/88, expressão maior do movimento pela democratização social e política no Brasil contemporâneo, incorporou duas tendências confluentes relativas ao direito à educação. Uma, oriunda dos Pactos e Declarações Internacionais que, a partir da segunda metade do século XX, foram ampliando o direito de acesso à educação pública, gratuita e obrigatória[7]. A segunda tendência, de origem interna, produto das amplas discussões havidas na sociedade civil e na sociedade política como conseqüência da retomada do processo democrático no Brasil, nos anos de 1980. O propósito de incorporar definitivamente parcelas imensas da população alijadas dos direitos sociais, políticos e civis, levou a que os legisladores inserissem na Lei Maior a ampliação dos direitos "atinentes a distintas categorias de pessoas protegidas, tidas como necessitadas de proteção especial, o que levou ao enunciado de, e.g., direitos dos trabalhadores, direitos dos refugiados, direitos das mulheres, direitos da criança, [...]" (TRINDADE, 1991, p. 39). A luta pelos direitos incorporou novos direitos e novos sujeitos de direitos (BOBBIO, 1992).

Assim, ao positivar no texto constitucional o direito à educação como direito público subjetivo[8] e dever do Estado em cumpri-lo, o legislador constituinte atribuiu-lhe o *status* de direito fundamental. Ao definir o conteúdo do direito à educação como direito à educação escolar, pública, gratuita e obrigatória, baseada nos princípios de acesso, permanência na escola e qualidade de ensino, no título referente aos direitos sociais, o legislador pretendia realizar a inclusão de grandes parcelas da população, historicamente excluídas deste bem

---

[7] Este foi o caso dos portadores de necessidades especiais, dos adultos que não tiveram acesso na idade própria, das mulheres, e da condenação a toda forma de discriminação no campo do ensino.

[8] Comparato (2000, p. 58) faz um importante esclarecimento a esse respeito e que tem sido bastante ressaltado como fator inovador e garantidor do direito à educação. Diz ele que, não só o que está garantido constitucionalmente pode e deve ser exigido pelo sujeito de direitos como direito subjetivo mas "a ausência, ou o não-exercício da pretensão não significa, de modo algum, que não haja direito subjetivo."

social: as crianças e adolescentes, os portadores de deficiência e os jovens e adultos que não tiveram oportunidade de cumprir a escolaridade mínima em idade própria (art.208, inciso I).

Pode-se dizer que foi uma conquista da sociedade civil mobilizada e organizada, pois as garantias de efetividade deste direito estão asseguradas em lei. Ou seja, ultrapassam a ampla discussão jurídica que envolve o reconhecimento dos direitos como direitos fundamentais, constituindo o que Sarlet (2001) denomina de direito auto-aplicável.

O direito à educação tem, no entanto, implicações muito mais amplas do que os direitos firmados no ordenamento jurídico e reafirmados em legislação própria.

Por orientação de Tratados, Acordos, Pactos e Declarações Internacionais[9] relativos aos direitos humanos e, dentre eles, o direito à educação, tem-se alargado no imaginário social e político a possibilidade de realização de justiça social através da escola. Como bem esclarece Comparato (2000, p. 57):

> [...] se se admite que o Estado nacional pode criar direitos humanos e não apenas reconhecer sua existência [...] é irrecusável, por conseguinte, encontrar um fundamento para a vigência dos direitos humanos além da organização estatal. Esse fundamento, em última instância, só pode ser a consciência ética coletiva, a convicção, a longa e largamente estabelecida na comunidade, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais.

Esta afirmação traz à discussão as diferentes concepções de direito e de justiça que estão implícitas nas práticas pedagógicas e que circulam no espaço escolar. Uma delas reflete as concepções clássicas da *aplicação* da lei, tal como foi positivada no texto constitucional. O Direito Positivo reconhece o direito à educação como direito fundamental, sendo assim um direito a ser buscado no Sistema de Justiça. A distribuição da justiça na ordem positivista, é a da justiça legal, ou justiça estatal, e consiste na *aplicação* da lei. Neste caso, é um instrumento de regulação social. É justiça regulatória.

Uma segunda concepção, oriunda do Direito Positivo e referenciada no texto constitucional, *interpreta* a lei tendo por base uma noção de justiça social aplicada a partir das brechas do direito positivo. Esta interpretação da lei deu origem a uma corrente denominada de *Direito Alternativo*, que visa administrar a lei em nome de um direito justo, numa tentativa de resistência e fuga da ordem regulatória.

---

[9] Cada um destes tipos jurídicos tem diferentes impactos e responsabilidades legais, nacionais e internacionais.

Uma terceira concepção, alternativa ao monismo jurídico, é a denominada D*ireito Achado na Rua*, ou *Direito dos Oprimidos*[10] que se refere à existência de um código de conduta, de ordem extra-estatal, baseado em valores morais, reconhecido e praticado pelos movimentos sociais e comunidades organizadas e que convive, paralelamente, com as normas do Direito Positivo, conforme aprofundado por Morais (1997), demonstrado na pesquisa realizada por Santos (1988), e no curso de extensão ministrado na Universidade de Brasília e publicado na série organizada por Molina, Souza Júnior e Tourinho Neto (2002). Quando praticado pelos movimentos sociais, em muito se aproxima dos princípios de luta dos Direitos Humanos[11].

Por último, a concepção dos *Direitos Humanos*, "empreendimento emancipatório" (WARAT, 1997, p. 30), ou "guião emancipatório" (SANTOS, 2000, 2003), representam "no plano jurídico uma inversão da figura deôntica originária, ou seja, significam uma passagem do dever do súdito para o direito do cidadão" (LAFER, 1995, p.140). Documentos normativos, são as Declarações que criam o direito do indivíduo a ter direitos. A importância das Declarações se deve por expressarem valores éticos e "formas democráticas de conceber a vida em sociedade" (LAFER, op.cit, p.141). Ferreira Filho (1998), Piovesan (1996), Santos (2000) e Tomasevski (2001a) postulam que seus princípios tendem a ser considerados acima do ordenamento jurídico de cada estado, têm abrangência supra-nacional na luta da sociedade pela sua positivação, servem para ser recordados, respeitados e protegidos.

Às diferentes concepções de direito, correspondem diferentes concepções de justiça. Isso é tão verdadeiro que a idéia de justiça está presente nas práticas escolares, como valor a ser praticado. Está inscrito nos regimentos escolares, nos projetos político-pedagógicos e nos planos de estudos de várias escolas, públicas e privadas conforme sugerem os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

Além destas concepções legais e legítimas, há exemplos de comunidades em que foram construídas outras regras de convivência, de resistência e de luta pela escola, próximas das práticas do direito achado na rua (MELO, 2003) e que convivem com o direito oficial, "tensionadas dialéticamente entre a consciência jurídica da coletividade e as normas editadas pelo Estado" (COMPARATO, 2000, p. 26).

---

[10] Expressão utilizada por Boaventura de Souza Santos, a partir de pesquisa empírica realizada numa favela no Rio de Janeiro, no início dos anos de 1970 e que resultou em sua Tese de Doutoramento, apresentada a Universidade de Yale (EUA), intitulada Law Against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law.

[11] O Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos (NEP), vinculado ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM, da Universidade de Brasília, desenvolve cursos de Educação à Distância desde 1986, a partir de três linhas principais de pesquisa: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos, e Cidadania. A série O Direito Achado na Rua, além da Introdução Critica ao Direito, tem aprofundado dois temas, o Direito Agrário, enfocando o MST e o Direito à Moradia., a partir de experiência realizada em Belo Horizonte. Atualmente a coordenação do NEP está a cargo do Prof. José Geraldo de Sousa Júnior.

Como diz Jara (2000, p. 34), referindo-se à educação, "*el fundamento jurídico del derecho a la educación descansa en la idea de justicia.*"

Na intenção de minimizar as taxas de evasão, pode-se observar que nas escolas há dois movimentos principais, legítimos e paralelos, conceitualmente em tensão, circulando no macro-espaço social, movimentando o imaginário social e político: a justiça historicamente praticada pelas escolas e incorporada na cultura escolar, apoiada em concepções próprias, desenvolvidas a partir de preceitos morais, éticos, religiosos e humanitários (de fundo assistencialista), e os critérios de distribuição[12] unanimemente reconhecidos e aceitos pela comunidade escolar (gestores, professores, funcionários). Essa idéia de justiça convive com outra, a justiça legal, institucionalizada, regulada pelo ordenamento jurídico e com a participação do Sistema de Justiça que paira, coercitivamente, sobre as práticas escolares e até pedagógicas, em caso de infreqüência, baixo rendimento, risco de reprovação, problemas de conduta, etc. Convivem, pois, no contexto institucional, os novos conteúdos dos direitos fundamentais do Direito Positivo e outro, a expressão de um novo *ethos* afirmador dos Direitos Humanos. Cada uma destas posições traz em si diferentes concepções de direito e de justiça, como *status* e como usufruto, ou, como preceito e como prática. Supõe-se que no micro-espaço escolar e na dinâmica cotidiana das escolas confrontem-se, também, diferentes concepções e diferentes conteúdos de direito à educação e de justiça, sentidos e expressos por alunos, pais e operadores do ensino[13].

Tais concepções e conteúdos oscilam entre a justiça regulatória das recentes orientações legais, administrativas e éticas relativas ao direito à educação inscritas no ordenamento jurídico-educacional e a perspectiva emancipatória dos direitos humanos. Supõe-se, por isso, que a organização escolar esteja atravessada pelo "pluralismo jurídico"[14], demandando dos operadores de ensino "'montagens compósitas' que se recompõem localmente a partir da pluralidade dos mundos [...] aprende[ndo] a passar de um sistema de referência para outro, a negociar interpretações diferentes da realidade escolar", conforme aponta Estevão (2001, p.105)

---

[12] Rawls (2002, p.347-8) esclarece que é um equívoco pensar a justiça distributiva como oposta à justiça retributiva, o que só aconteceria numa sociedade razoavelmente bem-ordenada.

[13] Young (apud ESTEVÃO, 2001, p. 35) chama este espaço de "contexto institucional" [...] "aquele que inclui estruturas e prática, regras e normas, linguagens e símbolos que medeiam as interações sociais em instituições do Estado, na família, na sociedade civil, bem como no trabalho. Na verdade, a justiça social, diz respeito sobretudo às condições institucionais e não às preferências e modos de vida das pessoas e grupos."

[14] A expressão "pluralismo jurídico", conforme desenvolvida por Wolkmer (2001, p. xvi), designa "a multiplicidade de manifestações ou práticas normativas num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser, ou não, oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais. "

A escola é um espaço privilegiado onde se colocam quotidianamente perguntas éticas que demandam respostas práticas, as quais assumem características normativas[15], que também devem ser éticas[16]. Com o propósito de investigar como é enfrentada pelos operadores do ensino, na cotidianeidade, a dualidade evasão-permanência, que ações vêm sendo realizadas para a superação de problemas como evasão e reprovação e a concepção de justiça a que estão referidas, se existe tensão e como estão tensionadas as concepções de direito e de justiça nas decisões que envolvem a garantia do direito à permanência na escola, é que foi realizado o trabalho de investigação na escola, a seguir relatado.

Acredito que as possibilidades de interpretação do direito à educação e, principalmente, do direito à permanência na escola, e os diferentes entendimentos e práticas de distribuição da justiça refletem práticas e discussões teóricas mais amplas que estão referidas no debate entre justiça regulatória (práticas de gestão escolar regulatórias) e justiça emancipatória (práticas de gestão escolar emancipatórias).

Esta dissertação é o produto de uma pequena aventura intelectual, na qual ousei trilhar caminhos que sempre estiveram ali, mas que muito recentemente começaram a ser descobertos[17]: a compreensão das concepções de Direito à Educação e de Justiça realizada na escola, expressas e/ou praticadas pelos operadores do ensino[18], investidos na condição de juízes, ao decidir sobre a permanência e aprovação/reprovação de crianças e adolescentes nas escolas.

Por certo estas são apenas questões de uma abordagem preliminar ao problema, em sua superfície. Contudo, para os limites desta dissertação, coloco-me como questões norteadoras da investigação:

Qual é a concepção de Direito à Educação expressa pelos operadores do ensino, pelos pais e pelos alunos ? Como é praticado o Direito à permanência na escola[19]?

E, como questões coadjuvantes:

---

[15] Estevão (2001, p. 85) diz que "a gestão se confronta com uma pluralidade de princípios, de compromissos e de argumentações que força os seus responsáveis a agirem em vários mundos, ainda que, na prática (e, aqui parafraseando Derouet, 2000b, p. 141) a gestão 'repousa numa redução da complexidade que torna a decisão possível."

[16] Estevão (2001, p. 85) ao abordar a questão da justiça na escola, diz que "qualquer debate sobre os arranjos organizacionais mais apropriados na escola não é meramente um debate organizacional; ele é também ético, porque o que está em causa é a prática futura de educação, é a prática social expressa em normas e padrões de direitos e obrigações [...]"

[17] Meuret(1999,p.8) diz que os estudos sobre a injustiça escolar aparecem melhor hoje que antes devido a vários fatores: como produto mesmo da universalização da escola, à evolução das condições do debate sobre a justiça devido à denúncia de outras formas de desigualdades que não só aquelas oriundas da diferenças de classe, à evolução das necessidades sociais do saber escolar (instrumental), e às condições políticas do debate sobre a justiça na educação.

[18] Estevão (2001, p. 84) refere-se apenas ao gestor ou diretor de escola , no singular, na construção da justiça na escola. O gestor está "dotado de "perícia gerencial" mas ,também de "perícia pedagógica" (PELLETIER, 1995, p. 63 apud ESTEVÃO, 2001, p. 84) e à margem do ofício de professor. Nos casos já consultados , nas escolas públicas estaduais do Vale do Taquari, RS, e também na Grande Porto Alegre, não é o diretor ou gestor, que tem a autonomia da decisão, recaindo em alguns casos para o Conselho Técnico-Administrativo e Pedagógico (CTAP) ou, em outros, é o Sistema de Justiça, através do Ministério Público quem decide sobre a permanência de crianças e adolescentes nas escolas.

[19]Nesta pergunta tenho a mesma preocupação expressa por Estevão (2001, p. 87), qual seja, "iluminar as práticas não éticas no governo e gestão das escolas, preocupando-se com quem controla, com quem legitima e com quem define as hierarquias, os privilégios e o poder." É o que ele denomina de ética da crítica.

a) Quais são os principais proponentes (escola, governo federal/estadual e/ou municipal) de medidas que visam a diminuição da evasão?
b) Há medidas - culturalmente institucionalizadas - e implementadas pelas escolas que visam diminuir a evasão e a reprovação, além da políticas compensatórias previstas no ordenamento jurídico?
c) Quais são os critérios considerados justos e efetivamente praticados para a promoção e retenção dos alunos?
d) Há tensão/conflito por parte dos operadores do ensino entre uma concepção ética de direito à educação e a aplicação da norma?
e) Em que se baseia a defesa dos alunos frente à reprovação?[20]

Com base nestas questões, coletando evidências empíricas e produzindo reflexões interpretativas, pretendo contribuir para a discussão deste tema central, no sentido de conhecer quais as *concepções* que orientam os operadores de ensino ao *interpretarem* os textos da normativa educacional relativos ao direito à educação e ao *aplicar* a justiça no cotidiano escolar.

Visando atingir tais objetivos, esta dissertação está estruturada em três partes.

A *primeira parte* é composta por dois capítulos. No primeiro capítulo, de características teórico-conceituais abordo as diferentes interpretações da expressão "direito à educação", valendo-me da bibliografia especializada sobre as diferentes posições do Direito à Educação sob o entendimento do Direito Positivo (ou, direito Estatal), como o que dispõem os documentos internacionais sobre os Direitos Humanos. No segundo capítulo, abordo os diferentes entendimentos do direito à educação e seus conteúdos pela retrospectiva histórica, tal como inscrito nas Constituições brasileiras. Incursiono pela periodização política das Constituições Federais, comparo e analiso as diferentes concepções de direito à educação com os documentos e instrumentos legais expressos no ordenamento ético-normativo brasileiro para a educação, com vistas a identificar as acepções expressas pelos legisladores nestes documentos. Enfatizo o último texto constitucional e os principais instrumentos jurídico-normativos dele derivados (ECA, LDB, Plano Nacional de Educação, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1989, e a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre), por considerar que somente na última CF houve uma ruptura em relação ao ordenamento jurídico anterior, relativo às garantias constitucionais do direito à educação e do direito à permanência

[20] A este respeito, Meuret (1999 apud ESTEVÃO, 2001, p. 98), assim se manifesta: "experiência da justiça/injustiça por parte dos alunos não é somente estruturada pelas desigualdades, mas também pelo arbitrário: arbitrário das notas, da orientação, das sanções, dos exames, das exclusões. O sistema judiciário interno à educação oferece particularmente, poucas garantias aos justiciáveis."

na escola. Finalizo esta parte apresentando e discutindo o regimento escolar da escola investigada.

Em busca do desvendamento do direito à permanência na escola – práticas, discursos e concepções que orientam a ação – escrevo a *segunda parte* onde relato e analiso as políticas oficiais de fomento à permanência na escola e discuto sua eficácia na ECN. Minhas incursões pelos escritos (normas e orientações) e contatos com diferentes vozes deram-me o privilégio de ouvir o *como* se faz*;* em minhas andanças visitei a escola em vários e diferentes momentos, fiz muitas perguntas, assisti a reuniões e registrei tudo em diário de campo. A partir das discussões e decisões havidas no Conselho de Classe das Séries Iniciais, e das assembléias em torno da revisão do Regimento Escolar, complementadas por entrevistas com operadores do ensino e com representantes do Conselho Escolar. Relato e analiso as práticas pela efetivação das normas jurídicas e legais na efetivação do direito à permanência na escola. Fiz algumas visitas ao Conselho Tutelar, perguntei muito e os conselheiros a tudo tiveram paciência de responder e disponibilizaram os relatórios de gestão dos quais se valem para avaliar as suas ações. Também fui recebida por um dos Promotores da Infância e Juventude, que gentilmente respondeu às minhas perguntas e cedeu os dados elaborados pelo Ministério Público, que contribuíram para minhas análises. Depois disso relato e analiso os discursos e as práticas os diferentes atores responsáveis pela efetividade do direito à permanência na escola e como se distribui a justiça e apresento os "justiciáveis". Esta parte é composta por quatro capítulos: a prevenção da evasão, o resgate dos infreqüentes, o acolhimento dos retornados e finalizo apresentando a justiça professoral.

E, por último, *na terceira parte*, dou voz aos sujeitos de direitos, àqueles retornados ao sistema. Através das configurações familiares relato e analiso meus encontros com os alunos retornados à escola e com suas famílias e apresento um pouco de suas experiências *na* escola e *com* a escola, e suas idéias sobre o justo/injusto distribuídas pela escola.

Frente ao universo de possibilidades de exploração analítica e teórica, a partir do material empírico; considerando a grande produção intelectual na área do Direito, do Direito Constitucional e dos Direitos Humanos, bem como dos temas ligados à cidadania, seja pelo olhar da política ou da sociologia, em especial da sociologia jurídica, e também da história; atenta às várias teorias interpretativas da justiça e de seus desdobramentos, começo a entender um pouco das tramas que vinculam justiça-escola-direitos-camadas populares. Ciente das dificuldades em reunir todas as leituras feitas num trabalho de dissertação, o texto apresentado é o produto de um esforço inicial, certa de que não exauri as fontes nem as teorias explicativas, pois abre-se um universo de possibilidades pela frente. É assim que proponho

seja lido: como um texto/ensaio cuja problemática me desperta muitos questionamentos, muitas dúvidas e muitas incertezas. É um objeto em construção, em busca de respostas.

PRIMEIRA PARTE

CAPÍTULO 1 - O DIREITO À EDUCAÇÃO: DEFINIÇÕES, JUSTICIALIDADE E EFETIVIDADE NO DIREITO POSITIVO E NOS DIREITOS HUMANOS

1.1 A NECESSIDADE DE DEFINIR DIREITO À EDUCAÇÃO

O uso ampliado e indiscriminado da expressão "direito à educação" tem dado lugar a diferentes entendimentos e provocado alguns equívocos de interpretação. Definir de qual conteúdo do direito à educação falamos é de suma importância, pois só assim será possível saber "quando este direito é violado, quando pode ser remediado e prevenido e, ainda, o que precisa ser conquistado"[21] (TOMASEVSKI, 2001, FSP).

O levantamento bibliográfico realizado permite afirmar que há uma variedade de significados e diferentes conteúdos sob a expressão "direito à educação". Sob esse designativo puderam ser agrupados três grandes blocos de significados: um, o direito *à* educação escolar, formal, institucionalizada, como dever do Estado da sociedade e da família, significando acesso e permanência na escola. Esta interpretação é encontrada na bibliografia brasileira e latino-americana, produto de pesquisa acadêmica e das organizações em defesa do direito à Educação, a partir dos anos de 1990. Analisa o direito à escola sob a perspectiva dos direitos constitucionais (relativos aos direitos sociais) e dos Direitos Humanos (sociais e culturais). E, como apontam Romualdo Portela de Oliveira e Regina Vinhaes Gracindo (2001), a partir de estudos realizados no Brasil sobre o Direito à Educação, o enfoque dominante é o legal e estes estão vinculados à Legislação do Ensino. Esse tem sido o encaminhamento tradicional das pesquisas que se apóiam no enfoque hegemônico do Direito Positivo. Esta é a concepção mais amplamente divulgada e a mais amplamente reivindicada pelos movimentos sociais e pelos indivíduos (CHAVES e GRAPIGLIA, 2001). O direito à educação é entendido como uma dualidade entre direito *versus* violação/omissão/negligência do Estado pois relaciona/opõe o direito *versus* as realizações sob o enfoque quantitativo, tais como os dados de matrícula, permanência, aprovação, reprovação, evasão etc..

No segundo bloco, o direito à educação está relacionado aos direitos das crianças e adolescentes no interior da escola e da sala de aula. Refere-se ao direito do educando "ser artesão/construtor de sua própria aprendizagem, o direito de aprender em seu ritmo próprio e

---

[21] Tradução livre. *Clarity in defining what the right to education is, when this right is violated, and how violations should be remedied and prevented in the future has yet to be attained."*

não segundo a cadência do professor; o direito de expressar-se, o direito de errar, de sonhar, de alegrar-se, de opor-se, de defender-se, de viver, simplesmente...” (PAIVA, p.37), em “instituições e estruturas de apoio ao exercício do direito de participação da criança na vida escolar” (ibidem, p.37). Isto remete aos direitos de crianças e adolescentes *na* escola e a discutir a justiça nas práticas pedagógicas. Esta concepção diz respeito à construção de uma identidade infantil/adolescente com direitos de cidadania, conforme traz a literatura francesa, nos estudos de MEURET (1999), GRISAY (1999), DUBET (1992) e DURU-BELLAT (1999), a literatura portuguesa (SARMENTO, 2000; STOER, 1992) e alguns raros estudos no Brasil como o de PAIVA (1999). Os países em que estudos sob esta perspectiva de direitos são desenvolvidos, também são aqueles nos quais há muito realizou-se a universalização do acesso à escola. Neste mesmo bloco, com enfoque na razão instrumental, há vários estudos que se debruçam sobre o direito à qualidade do ensino de crianças e adolescentes *na* escola, baseando-se em indicadores de rendimento e de produtividade da escola. Os trabalhos de PORTELA, A .L, MOURA, E. e BASTOS, E. S.B (2000), de BALZANO, S. (2005), são apenas alguns exemplos dessa vertente.

Uma terceira vertente é a Educação em Direitos Humanos entendida também como um direito à educação. “A educação baseada nos direitos humanos implica garantias para o direito à educação, os direitos humanos na educação e a promoção de todos os direitos humanos através da educação” (TOMASEVSKI, 2004, p.19). Trabalhos brasileiros, como os de Candau e Sacavino (1995, 1998) e na Argentina, com Puiggrós (1999), enfocam a educação para a cidadania. Esta perspectiva é desenvolvida a partir dos documentos-matrizes a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os documentos específicos para a educação em direitos humanos - Declaración de México sobre Educación em DDHH en América Latina y Caribe (1º diciembre de 2001) e a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (CMR), Durban, 2001. Esta corrente pretende instituir uma cultura de paz, tolerância e respeito entre todos e com todos, a ser vivido e partilhado no cotidiano. No Brasil, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2003)[22] define, no item “B” do Plano de Ação de Educação em Direitos Humanos no sistema escolar de ensino fundamental e médio, item 15, que “a educação em direitos humanos é largamente aceita como parte integral do direito à educação”[23] (p.6). Nesse, a educação para os Direitos Humanos deve ser entendida como um processo que inclui “direitos humanos através/pela educação” englobando todos os

[22] O Governo Federal, cumprindo recomendações da ONU que estabeleceu a década 1995-2004 para a Educação em Direitos Humanos, criou em 9 de julho de 2003 o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH).
[23] Tradução livre: “human rights education is widely considered to be na integral part of the right to education.” (p.6)

componentes do processo de ensino, incluindo o currículo, materiais, métodos e treinamento...” e “direitos humanos na educação”, que abrange o respeito aos Direitos Humanos por/para todos os atores e a prática dos direitos, no sistema educacional” (p.7). Desde o final dos anos de 1980 já se tem registros no Brasil de algumas experiências em Educação em DDHH no ensino formal como o Educação em Direitos Humanos (1889-1992, em São Paulo, na gestão de Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação) e o Educação em Direitos Humanos, dirigido aos docentes da rede pública estadual de ensino do Paraná (1992 -1994). No Rio Grande do Sul, a Lei 8465 de 20 de janeiro de 2000, instituiu o ensino dos Direitos Humanos no currículo escolar do ensino fundamental e médio das escolas da rede municipal de Porto Alegre, a ser ministrada como tema transversal e orientada pela normativa da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal.

Às diferenças de definição e abrangência do que é “direito à educação” em cada um dos documentos, sejam eles nacionais ou internacionais, correspondem distintos mecanismos para a *efetividade* destes direitos bem como instrumentos jurídicos próprios na busca pela realização da justiça (*justicialidade*). Daí a importância do alerta de Tomasevski (2004, p.23), “Como Jano, os governos têm duas caras: são os principais protetores assim como os violadores dos direitos humanos. Portanto, é preciso que as obrigações correspondentes aos direitos humanos estejam dirigidas a ambos papéis do governo.”

Frente à diversidade de concepções, propostas e experiências, tratar de Direito à Educação é, pois, pisar num terreno movediço. Se, originalmente, elas estão ligadas, na prática, os encaminhamentos são diferentes apesar de interligados. No caso brasileiro, os limites entre direito ***à*** escola e direitos ***na*** escola, abordados pela bibliografia, não são claros. Tanto o direito *à* escola quanto os direitos *na* escola são tratados em conjunto, como se não houvesse diferença entre eles. Impõe-se, pois, esclarecer essas diferenças teórico-conceituais uma vez que elas estão relacionadas às políticas públicas, a programas e ações governamentais e a práticas de gestão escolar específicos para cada bloco de interpretação apontado.

A necessidade de definir de qual conteúdo do direito à educação falamos é ponto de partida obrigatório já que, só então, será possível avaliar o que está sendo alcançado em termos de efetividade dos direitos constitucionalmente firmados. Para tanto, demanda-se pesquisas que auxiliem no sentido de sabermos *se* e *como* se efetiva o direito à permanência na escola. E, principalmente, de definir os próximos passos na luta pela universalização do direito ***à*** escola e pelo respeito e cumprimento dos direitos ***na*** escola.

Nesse sentido, há que se recorrer aos esclarecimentos da área jurídica sobre a educação como direito pois, como afirma Tomasevski (2001), é preciso construir conhecimento sobre o que é e o que não é direito à educação.

1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO DIREITO POSITIVO

Os direitos humanos declarados, ao serem positivados (inscritos na Carta Constitucional), transformam-se em direitos fundamentais. Nesta passagem modificam o seu caráter. De preceitos éticos e morais que orientam a luta política passam a outra instância, a da discussão terminológica e conceitual no âmbito jurídico-legal, que ultrapassa a interpretação da hermenêutica jurídica tradicional. Apenas na condição de direitos positivados e com garantia constitucional podem ser exigidos.

E qual é o significado de "ter direitos a" nesta orientação? Apesar da complexidade, Lopes (1994, p.114) fundamenta-se na Teoria Pura do Direito, de Kelsen, para dizer que

> ter direito significa também: a) não ser proibido (não sofrer sanção por fazer ou por não fazer algo) e não poder ser impedido, ou seja, que outros podem ser punidos por quererem impedir minha ação ou forçar minha omissão; b) ter autorização para (liberdade garantida), quando há normas que abrem exceção a uma proibição geral [...]; c) direito como reflexo de obrigação alheia, ativa (fazer) ou passiva (não fazer); d) direito de ação, ou direito de processar, que é o sentido técnico e estrito.

Só os direitos afirmados têm o poder de Lei[24], o que traz sérias implicações relativas à eficácia social (efetividade) destes direitos[25].

1.2.1 O Direito à Educação Escolar Como Direito Fundamental e Social

A expressão *direitos fundamentais*, "fruto de reivindicações concretas, geradas por situações de injustiça e/ou de agressão a bens fundamentais e elementares do ser humano, em seu sentido mais preciso e restrito" (SARLET, 2001, p.56), refere-se ao conjunto de direitos e liberdades [26] institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado. Trata-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja

---

[24] De acordo com Caetano (apud. Peres, 1991, p.111) lei é aquela norma geral e de vigência sucessiva definida e declarada obrigatória por mandado conhecido de um Poder que se acata". Para o caso do Direito Educacional, "lei são as leis em sentido formal e os regulamentos sob qualquer forma."(PERES, 1991, p.111).

[25] Tomasevski (2001a) no subcapítulo intitulado "*Why do we need law?*" aponta para a necessidade de garantias constitucionais como forma de ultrapassar o obstáculo que se interpõe entre o mundo normativo e o mundo empírico.

[26] Bobbio (1992, p. 21) deixa claro esta distinção ao dizer que "os direitos individuais tradicionais, consistem em *liberdades*, [...] os direitos sociais, [...] consistem em *poderes*." (...) os segundos só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas."

denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.

São direitos historicamente construídos "em função da mudança das condições sociais e quando o desenvolvimento técnico permite satisfazê-los" (BOBBIO, 1992, p. 7). Para o caso europeu, apesar dos diferentes percursos em cada estado nacional, é possível afirmar que nasceram "de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas" (BOBBIO, 1992, p. 5): os direitos civis (séc. XVIII), os direitos políticos (séc. XIX) e direitos sociais (séc. XX), conforme cronologia estabelecida por Marshall (1967). No caso brasileiro, "as lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes" (BOBBIO, 1992, p.5) teve uma ordem invertida, pois primeiro vieram os direitos sociais, seguidos pelos direitos políticos e, por último, os direitos civis que "ainda continuam inacessíveis à maioria da população" (CARVALHO, 2001, p.220).

Desde o seu reconhecimento e inscrição nas primeiras Constituições liberais, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, "tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne a sua titularidade, eficácia e efetividade" (SARLET, 2001, p.49).

Apesar das diferenças históricas, as atuais constituições liberais do Ocidente classificam os direitos por gerações ou dimensões, a partir das conquistas européias e norte-americana. Os direitos fundamentais englobam os direitos de primeira dimensão[27] (direitos civis e políticos), os direitos de segunda dimensão (direitos econômicos, sociais e culturais), os direitos de terceira dimensão (direitos de solidariedade e fraternidade). Há quem pleiteie o reconhecimento a direitos de quarta e, até, de quinta dimensão, haja visto que "todas as demandas na esfera dos direitos fundamentais gravitam, direta ou indiretamente, em torno dos tradicionais e perenes valores da vida, liberdade, igualdade, fraternidade (solidariedade), tendo, na sua base, o princípio maior da dignidade da pessoa" (SARLET, 2001, p.54).

Os direitos fundamentais são, portanto, a expressão histórica da relação entre os indivíduos (ou, as coletividades) e o Estado e dizem respeito às relações básicas da organização da cidadania.

---

[27] Há diferentes posicionamentos quanto ao adequado tratamento a ser dado à conquista histórica dos direitos fundamentais, tal como a matriz tripartite cunhada por Theodore Marshall em Cidadania, Classe Social e Status, publicado em 1967, a partir do caso europeu de conquista e positivação dos direitos. Bobbio (1992) utiliza a expressão "geração" dos direitos; Sarlet (2001, p.49), valendo-se de Paulo Bonavides, adota a expressão "dimensão" dos direitos fundamentais. Esclarece ele que o termo "gerações" pode dar a falsa impressão de que há substituição de uma geração a outra de direitos, quando na verdade, "o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância,...". Apesar de o termo "dimensões" estar vinculado à terminologia dos direitos humanos, ele pode ser aplicado também aos direitos fundamentais constitucionais. Optei por adotar o termo "dimensão" por considerá-lo mais adequado ao tratamento dos direitos fundamentais no Brasil, pois, aqui, eles não são sucessivos e, tampouco, guardam relação com a ordem das conquistas na Europa, e ocorrem todos de uma só vez, conforme demonstrado por intelectuais brasileiros como, por exemplo, José Murilo de Carvalho, em **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** publicado em 2001, pela Ed. Civ. Brasileira.

Os direitos de *primeira dimensão* surgem na base do constitucionalismo ocidental, fruto das primeiras conquistas do pensamento liberal-burguês do século XVIII. Afirmam-se como direitos do indivíduo perante o Estado. Mais especificamente, como direitos de defesa, "demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder" (SARLET, 2001, p.50). São conhecidos como direitos "negativos", pois exigem a abstenção da ação dos poderes públicos, exigem obrigações negativas. Significam o "não-fazer" por parte do Estado. São aqueles considerados como direitos naturais - o direito à vida, à liberdade (de uma gama variada de direitos), o direito de igualdade e os direitos de participação política. O direito à educação é, também, um direito de primeira dimensão, um direito individual, ligado a outros dois direitos, o de liberdade e o de igualdade. Sarlet (2001), Lima (2001) e outros, compartilham com Ferreira (2000, p.3) quando este diz que

> Sem liberdade, não há educação. E, sem educação, não há possibilidade de uma fruição adequada da liberdade, nem de sua expressão política, que é a democracia (...). Por outro lado, a educação está intimamente ligada à igualdade, porque, se não houver igualdade na educação, no acesso a esta, se não houver igualdade na garantia de condições para a pessoa permanecer no processo educativo, certamente não haverá isonomia, princípio fundamental do Estado Democrático de Direito."

Mas, o direito à educação, ou instrução conforme alguns juristas (BOBBIO, 1992, p.75), também é um direito fundamental de *segunda dimensão*, por fazer parte dos direitos econômicos, sociais e culturais. Distingue-se dos direitos de primeira dimensão, pelo fato de "não mais evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas [...] de propiciar um "direito de participar do bem estar social. *Não se cuida mais, portanto de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado"*[28] (SARLET, 2001, p.51). Os direitos fundamentais de segunda dimensão englobam também "liberdades sociais".

Originalmente, os direitos sociais eram considerados um direito de comunhão, de integração, um direito de coletividades[29], "uma perspectiva onde a justiça representa o conteúdo atribuído pela comunidade instituinte" (MORAIS, 1997, p. 50). No entanto, com a

---

[28] Grifos meus. Os direitos fundamentais atendem às reivindicações das classes populares na luta pelo reconhecimento de direitos atribuindo ao Estado um comportamento ativo na realização da justiça social e já "nasceram abraçados ao 'princípio da igualdade'", conforme expressão de Paulo Bonavides, endossada por Sarlet (2001, p.52). Estes direitos - mesmo que embrionariamente, foram contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, e já na Constituição Brasileira de 1824, mas foram consagrados em muitas Constituições ocidentais somente no segundo pós-guerra, sendo objeto de vários pactos internacionais.

[29] A idéia de direito social, como direito societário – *jus sociale natural* –, um direito produzido pela própria sociedade em contraposição ao individualismo (indivíduo isolado), foi pronunciada pela primeira vez na obra *L' idée du Droit Social* , de Georges Gurvitch, cuja primeira edição foi publicada pela editora Sirey, em Paris, no ano de 1931, antes mesmo da invenção do Estado Social. Gurvitch propunha um direito social que tinha como pressuposto uma "auto-regulação comunitária, privilegiadamente alheia à normatização estatal" (MORAIS, 1997, p. 33). Nesta perspectiva, a idéia de direito ultrapassava o papel de regulador e promotor do bem-estar social, hoje assumido pelas políticas sociais.

dupla expansão, a do capitalismo e a dos movimentos operários, o "direito de todos para todos" foi reduzido à política social ao ser incorporado pela "invenção capitalista do Estado Social" (STRECK, 1997, p.3) para amenizar as desigualdades sociais, conforme apregoa o receituário liberal. Nesta condição, passou a cumprir a dupla função de "regular e manter a possibilidade continuada do trabalho assalariado" (AZEVEDO, 2000, p 49-50). Para Bobbio (1992, p.6), os direitos sociais, "dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas que devem repor a força de trabalho, sustentando o corpo humano". E são, na afirmação contundente de Faria (1994, p.105) para quem os direitos sociais "não configuram um *direito de igualdade*, baseado em regras de julgamento que implicam um tratamento formalmente uniforme mas um *direito das preferências e das desigualdade*s, ou seja, um direito discriminatório com propósitos compensatórios".

Na ciência do Direito, os direitos sociais são classificados como direitos subjetivos[30] (FERREIRA FILHO, 1998, p.49; LOPES, 1994, p.113). Isto significa que, a cada direito corresponde uma ação que o assegura. Ou seja, exigem a tutela, ou do Estado ou de particular. "Entretanto, não são meros poderes de agir – como é típico das liberdades públicas de modo geral – mas sim poderes de *exigir*. São direitos de crédito" (FERREIRA FILHO, 1998, p.50). Ou, como diz Bobbio (1992, p.21), "os direitos sociais exigem obrigações positivas, que é o 'dever cumprir'". Explica Ferreira Filho (1998, p. 51) que, "o objeto do direito social é, tipicamente, uma contraprestação do Estado sob a forma de um serviço, (...) ou, na impossibilidade de satisfazer o direito por uma prestação direta, uma contrapartida em dinheiro" como é o caso da prestação do serviço escolar, quanto ao direito à educação. Assim, cabe ao Estado, sujeito passivo desses direitos: a) "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, 1998, p.50); b) "garanti-los, institucionalmente, através da instituição dos serviços públicos a eles correspondentes" (FERREIRA FILHO, 1998, p. 51) e, c) protegê-los judicialmente das violações, através de instrumentos jurídicos como a ação de inconstitucionalidade por omissão (CF/88, art. 103, § 2º) e o mandado de injunção (art. 5º, LXXI), da ação popular (art. 5º, LXXIII) ou, ainda, através da ação civil pública.

Na hermenêutica jurídica, "o direito à educação, embora tenha a sua face individual e a sua face social, está naquele grupo de direitos que é de interesse coletivo, direito individual,

[30] A esse respeito Sarlet (2001, p.52) salienta que os direitos sociais "se reportam à pessoa individual não podendo ser confundidos com os direitos coletivos e/ou difusos da terceira dimensão". Esta postura não é consensual e difere da argumentação defendida por vários outros juristas como Faria, (1994) e Lopes (1994), por exemplo.

mas individual homogêneo, de modo que, sendo de cada um, é igual para todos" (FERREIRA, 2003, p. 4).

É importante alertar que nem todos os direitos sociais são direitos fundamentais pois há que se considerar o "significado e conteúdo de cada termo utilizado"[31] (SARLET, 2001, p. 31), o que resulta em implicações diretas sobre a eficácia social (efetividade) destes direitos.

A este respeito, Lopes (1994), ao mesmo tempo em que aprofunda a discussão sobre o conteúdo do direito à educação (ultrapassando o acesso e permanência), esclarecerá sobre a eficácia social dos direitos previstos no art. 6º de nossa Carta Magna. Diz ele que, tal como está posto, trata de condições que precisam ser criadas, ao contrário daquelas que devem ser conservadas (como os direitos de liberdade, conforme traz o art. 5º da mesma CF). Assim,

> direito à educação é mais do que o direito de não ser excluído de uma escola; é de fato, o interesse de conseguir uma vaga e as condições para estudar (ou seja, tempo livre, material escolar, etc.). Ora, se a vaga não existe, se não existe o tempo livre, se não há material escolar a baixo custo, como garantir juridicamente tal direito? Como transformá-lo de um direito à não interferência (permissão, dever de abstenção) em um direito à prestação (dever de fazer, obrigação) de alguém? (LOPES, 1994, p.127)

Continuando o raciocínio, diz ele que "a prestação do serviço depende da real existência dos meios: não existindo escolas [...] e servidores capazes e em número suficiente para prestar o serviço, o que fazer?" (LOPES, 1994, p.131). Mais adiante, responde à sua própria pergunta dizendo que ao Estado não são dadas muitas opções. Uma política de educação dependerá sempre de gastos públicos, de curto, médio e longo prazo, e de uma política educacional que, por sua vez, dependerá também de legislação disciplinadora das atividades, "cabendo ao Estado exercer, também, o poder de polícia, seja autorizando, fiscalizando ou coordenando e estimulando as atividades estatais, privadas e todas entre si" (LOPES, 1994, p.132). Conclui a exposição dizendo que "as políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico e envolvem elaboração de leis programáticas, portanto de orçamentos de despesas e receitas públicas" (LOPES, 1994, p.134). Em última instância, a efetividade legal dos direitos fundamentais passa a depender da aprovação do Legislativo e do Executivo, mas não se esgota neles.

---

[31] No direito positivo (constitucional ou internacional) são também largamente utilizadas outras expressões tais como "direitos humanos", "direitos do homem", "direito subjetivo público", "liberdades públicas", "direitos individuais", "liberdades fundamentais", e "direitos humanos fundamentais" dentre outras. (SARLET, 2001). A título de exemplo, esta ambigüidade e ausência de consenso terminológico está presente também na Constituição Federal Brasileira, de 1988, que apresenta uma diversidade semântica - no emprego das expressões "direitos fundamentais" - pois os direitos fundamentais são também direitos humanos, no sentido de que seu titular sempre será o ser humano, ainda que representado por entes coletivos - que Faria (1994, p. 96) chega a referir-se a "uma ordem jurídica 'polissêmica'".

1.2.2 A Justicialidade/Efetividade do Direito à Educação

1.2.2.1 O direito ***à*** escola

Quando nos referimos às práticas de justiça que efetivam direitos, no caso do direito ***à*** escola na perspectiva do Direito Positivo, há um conjunto de mecanismos e instrumentos que podem ser, e são, mobilizados na realização deste direito. Eles estão no Executivo, com as políticas sociais de cunho compensatório e as políticas educacionais; no Judiciário com seus instrumentos próprios; ou, então, pela sociedade mobilizada, em ações civis públicas ou formas alternativas como o direito achado na rua.

A realização do direito à educação se defronta com dificuldades práticas inerentes à própria definição desse direito. Sarlet (2001) esclarece que este é um direito social de tipo prestacional[32], o que significa que é uma norma constitucional de cunho programático de baixa densidade normativa[33], pois "se trata de normas que estabelecem programas, finalidades e tarefas a serem implementados pelo Estado, ou que contêm determinadas imposições de maior ou menor concretude dirigidas ao legislador" (SARLET, 2001, p.269). Neste caso, a carga eficacial dependerá do conteúdo de cada uma destas normas, não podendo ser fixada de forma abstrata, "porquanto a realização destes direitos depende da disponibilidade de meios, bem como – em muitos casos – da progressiva implementação e execução de políticas públicas na esfera socioeconômica" (SARLET, 2001, p.270; LOPES, 1994). Esta condição divide muitos juristas. A Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Adolescência (ABMP), por exemplo, postula que "a educação é um direito humano e um bem fundamental, direito inalienável e irrenunciável, independente do reconhecimento normativo" (KONZEN, 2000, p. 287).

E é justamente em relação à efetividade do direito à educação que foram obtidos os maiores ganhos formais com a promulgação da CF/88. Lima (2001, p.6), partindo do pressuposto que "o maior problema enfrentado pela educação no Brasil sempre foi a

---

[32] Diz-se dos direitos fundamentais como direitos a prestações aqueles que implicam em uma postura ativa do Estado, ou seja, que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos os meios materiais e implementar as condições fáticas (prestações de natureza jurídica e material) que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais. (SARLET, 2001, p.189) e, conforme Gomes Canotilho (apud. SARLET, 2001, p. 192) a faculdade de o cidadão exigir, de forma imediata, a prestação destes direitos. Objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também a liberdade por intermédio do Estado.

[33] Ao discorrer sobre os critérios que fundamentam as diferentes concepções e classificações sobre a eficácia jurídica das normas constitucionais relativa aos direitos fundamentais, Sarlet,(2001, p.230-1), conclui que "pode falar-se em normas constitucionais de alta densidade normativa, que, dotadas de suficiente normatividade, se encontram aptas a, diretamente e sem a intervenção do legislador ordinário, gerar os seus efeitos essenciais (independente de uma ulterior restringibilidade), bem como em normas constitucionais de baixa densidade normativa, que não possuem normatividade suficiente para – de forma direta e sem uma *interpostio legislatoris* – gerar seus efeitos principais, ressaltando-se que em virtude de um normatividade mínima (presente em todas as normas constitucionais), sempre apresentam certo grau de eficácia jurídica. (...) todas as normas constitucionais, sendo dotadas sempre de um mínimo de eficácia, sendo esta variável consoante seu grau de densidade normativa, também podem considerar-se – em certa medida – diretamente aplicáveis, naturalmente nos limites de sua eficácia e normatividade.

destinação de verbas específicas", destaca o mérito dos constituintes de 1987-88, ao firmarem, pela primeira vez numa Carta Magna brasileira, as *garantias* do direito à educação. Antes de 1988, o dever do Estado para com a Educação se efetivava aos poucos, por leis infraconstitucionais[34], como a que instituiu o salário-educação, por exemplo. Foi somente na última Carta Fundamental que foram estipuladas as fontes de custeio e verbas diretamente vinculadas a este direito, como a Emenda 14/96 (que instituiu o FUNDEF, modificou o recolhimento do salário-educação e ampliou o ensino fundamental obrigatório e gratuito a jovens e adultos) e a Lei do FUNDEF. Daí Sarlet (2001, p. 304) concluir que os art. 205 e 208 são "integrantes da essência do direito fundamental compartilhando, portanto, a sua fundamentalidade material e formal". Ou, nas palavras de Ferreira (2000, p.4), "o direito desprovido de exigibilidade e de efetividade é um direito programático. [...] Caracterizando [a educação] como um direito social, a Constituição o faz um direito exigível materialmente".

Ainda que haja discordância entre os intérpretes da norma quanto à necessidade de reconhecimento normativo ou não, Sarlet (2001) *demonstra* porque o direito à educação é um direito fundamental. Diz ele que, em especial nos artigos 205 a 208 da CF/88, estão "delineados os contornos essenciais deste direito fundamental (...) há contundentes distinções no que concerne à sua *técnica* de positivação, à sua *função* como direitos fundamentais, bem como – por via de conseqüência – quanto à sua *eficácia*" (SARLET, 2001, p.305).

Por força do art.5º § 1º da CF/88, a aplicabilidade dos direitos fundamentais (art. 5º a 17º) é imediata. No entanto, apesar desta condição e de já dispormos de todo um arcabouço de instrumentos jurídico-processuais e garantias constitucionais[35], ao avanço político não correspondeu à efetividade destes direitos, como ainda acontece com o direito à educação. Eles ainda carecem de *eficácia social*, constantemente denunciados por organismos nacionais e internacionais.

Apenas as concepções legais de direitos têm documentos-matrizes, um ou mais (BOBBIO, 1997), que fundamentam as decisões em caso de julgamento e/ou monitoramento das conquistas e da efetividade dos direitos, como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a legislação infraconstitucional.

---

[34] A título de exemplo, "a Lei nº 4.440 de 27.10.1964 (salário-educação), modificada pelo Decreto-lei nº 55.551, de 12.1.65 [...]. Em 21.11.68, cria o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, complementado pelo Decreto-lei nº 872, de 15.09.69." (MOTTA, 1995, p.195 *apud.* LIMA, 2001, p.6). A Constituição de 1969, art. 15, alínea f, determinou aos municípios, a destinação de, no mínimo, 20% de suas receitas tributárias.

[35] Os instrumentos jurídico-processuais são a ação individual, a ação civil pública, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), a ação penal, o mandado de segurança, o mandado de injunção e o *habeas data.*

Quando as ações chegam aos Tribunais, as respostas (decisões) que os juízes têm dado a demandas desse tipo variam desde a perspectiva do Direito Estatal - ou Positivo, ou Institucional - até seus desdobramentos como o Direito Alternativo. Afora essas possibilidades, a sociedade civil tem se valido de práticas para e extra-legais para resolver suas necessidades e o têm feito na perspectiva do direito achado na rua[36] ou, então, têm recorrido aos organismos ligados à defesa dos Direitos Humanos. Esses têm um entendimento mais amplo do que o direito constitucional, pois está relacionada ao Direito Internacional Público e referenciado nos Tratados Internacionais[37], e reconhecem o acesso à escola como integrante dos direitos econômicos, sociais e culturais[38].

Vale destacar, a título de exemplo, experiências de organização da sociedade civil no sentido de garantir a efetividade do direito à Educação, como o Pacto de Minas pela Educação[39], que ganhou destaque internacional, e o Movimento O Direito é Aprender que, a partir do Rio Grande do Sul[40] se espraiou para todo o território nacional. Além dessas, é importante destacar a relevante atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, uma articulação de entidades e movimentos sociais organizados[41], com participação nos momentos decisivos para a educação brasileira como a Constituinte, a LDB e na elaboração do Plano Nacional de Educação e que continua ativamente a vigiar o Congresso e as políticas públicas. Cabe ressaltar que o quinto princípio do Fórum Permanente em Defesa da Escola

---

[36] Boaventura de Sousa Santos, em "O discurso e o poder..." denomina como o "direito do asfalto" em contraposição ao direito oficial.

[37] Cf. Mello, Celso D. de Albuquerque, 1992, p. 200.

[38] Esta inserção da educação no rol dos direitos sociais só ocorreu na Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de San Jose de Costa Rica, ocorrida em 1966. Este é o documento que orienta a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no monitoramento e proteção dos direitos humanos no continente americano.

[39] Paralelamente à mobilização social desencadeada no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais também desenvolveu-se outra experiência exitosa, a partir da Declaração de Jomtien, e que culminou no "Pacto de Minas pela Educação". Era um movimento de cidadania e de ética contra o insucesso na escola e pela mobilização da sociedade em torno do objetivo de assegurar educação de qualidade para todos e todos pela qualidade da educação" a ser cumprido por meio de alguns compromissos e metas , dentre as quais, a primeira é :" lugar de criança é na escola – Assegurar o ingresso, o regresso, a permanência e o sucesso escolar à população". O "Pacto de Minas pela Educação" é produto de uma mobilização interinstitucional, acompanhada pela UNICEF, lançado oficialmente em 31/01/1994, no município de Campos Altos (MG), a partir do documento *Educação de Qualidade para Todos e Todos pela Qualidade da Educação* "e que congregou a Maçonaria, o Rotary Club, fazendeiros, trabalhadores, professores, pais, diretores e alunos e, que se uniram e conseguiram evitar a evasão no ensino fundamental. Posteriormente, outros municípios, através das Secretarias Municipais de Educação, implantaram o Projeto com o objetivo de sensibilizar a comunidade em geral da necessidade de uma educação básica de qualidade para todas as crianças de 07 a 14 anos, no município de Monte Carmelo,

[40] O Movimento originado no Rio Grande do Sul é fruto de iniciativas isoladas lideradas por magistrados gaúchos, atuando no interior do Estado. Logo após a promulgação da CF/88 e, antes mesmo da instituição do ECA, alguns magistrados defendiam a idéia de intervenção do Ministério Público no sentido de mobilizar a comunidade para o cumprimento da tarefa de manter a criança na escola. Em conjunto com a sociedade local (Lions Clube, Secretarias Municipais de Educação e Secretaria Estadual de Educação) desenvolveram intensa mobilização para garantir a matrícula e a freqüência regular de crianças que estavam fora da escola. Com o sucesso alcançado naqueles municípios logo ganhou a adesão de algumas entidades tais como a Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), a Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul (AMPRGS), a Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, a Federação da Associação dos Municípios Rio Grande do Sul (FAMURS) e o Centro Brasileiro para a Infância e Juventude (CBIA). Esta ação mobilizou o estado e, em 1994, estimulou a criação do Projeto O Direito é Aprender, orientado pelo UNICEF.A partir de 1994 iniciou a participação das escolas.A partir de 1995, o Projeto foi transformado em Movimento e já nascia com a adesão de mais de 40 entidades de abrangência estadual. Desde então o Movimento O Direito é Aprender ultrapassou as fronteiras do Rio Grande do Sul e hoje atua em todo o território nacional. Atualmente, conta com parceiros como o MEC/FUNDESCOLA e a ABMP neste esforço de efetivar o acesso e a permanência com sucesso, na escola e promove regularmente os "Encontros Pela Justiça na Educação".

[41] Atualmente integram o Fórum, a ABEP, ABEF, ABI, ABRUEM, Ação Educativa, AEC, AELAC, ANDE ANDES-SN,ANDIFES, ANFOPE, ANPAE, ANPEd, ANPG, ANUP, CAED, CBCE, CEDES, CFP, CNBB, CNTE, CONDSEF, CONTEE, DENEM, ENEC, ENECOS, ENEFAR, ENEN, ENEENF, ENESSO, ENEV, ExNEP, ExNEEF, EExNEF, FASUBRA-Sindical, FEAB, FENECO, FORUMDIR, MNMMR, MST, OAB, SBPC, SINASEFE, UBES, UNDIME, UNE

Pública diz respeito à defesa da educação escolar pública estatal, gratuita, democrática e universalizada com garantia de acesso a todos, "bem como a de permanência do aluno até o final de cada curso, com padrão de qualidade socialmente referenciado pois que, segundo a Constituição de 1988, é direito de TODOS e dever do ESTADO" (FÓRUM, 2001, p.1), reafirmando valores e princípios defendidos na CF/88.

Os documentos-matrizes do ordenamento educacional brasileiro permitem entender que o direito ***à*** educação é um direito justicializável[42]. Com isso, os gestores da educação dispõem de elementos concretos que lhes possibilitam orientar as ações, monitorar o alcance das realizações, bem como contribuir com ações na escola que visem à justicialidade e efetividade do direito ***à*** escola e dos direitos ***na*** escola, tendo como referência a legislação educacional.

1.2.2.2 Os direitos ***na*** escola

Se, para o caso da defesa, justicialidade e efetividade do direito à escola, a regulamentação é farta e não pairam dúvidas quanto à sua interpretação e imperiosa aplicação, já para o caso dos direitos ***na*** escola, há dois tipos de jurisprudência: uma, fundada na legislação e amparada pelos Tribunais; e outra, a jurisprudência do direito consuetudinário, que tem sido praticada pelas operadoras do ensino no cotidiano escolar. No último caso, as práticas de justiça não se apóiam em referenciais conhecidos por todos de formas a permitir a "transparência" das decisões e julgamentos que envolvem operadores de ensino e alunos. Na ausência de um código escrito e de órgãos controladores capazes de exercer sanções, o exercício da justiça na escola caracteriza-se por ter regras próprias que ignoram as normas legais apesar de conviver com elas. Estas só podem ser conhecidas através das práticas que se manifestam no cotidiano escolar pois nem sempre chegam a ser registrados ou constituir-se em normas escritas (afixadas no lado interno das portas das salas de aula) ou, ainda, a constar como " Normas de Convivência" nos Regimentos Escolares, sendo, apenas, praticados "naturalmente". Tais normas poderão variar de escola para escola, apesar de existir um entendimento de consenso que paira *na* escola e *sobre* todas as escolas sobre como agir em situações para as quais não existem normas escritas. É sabido que o código de conduta e de justiça extra-legal[43] praticado pela cultura escolar pode conviver com outras concepções de justiça no espaço escolar, como demonstram Paiva (1999) e Estevão (2001, 2004) o que nos

[42] O estudo de Chaves e Grapiglia (2001) apresenta vários exemplos de decisões judiciais relativos à efetividade do direito à educação.
[43] Morais (1997, p. 34) parafraseando Gurvitch: "[...] cada grupo e cada conjunto possui, efetivamente, a capacidade de produzir sua própria ordem jurídica autônoma, regulando sua vida interna" [43],

leva a citar Santos (2000) e Estevão (2001, p.8) quando referem-se ao fato que "a justiça, declinada no singular, perde sentido a favor da noção de justiças, que remete [...] para modos plurais de justificação, para tradições diferentes, para várias e desencontradas racionalidades, autorizando até mesmo a expressão de 'teorias rivais de justiça'" (MacIntyre, 1993).

A justiça praticada pela cultura escolar não se assenta em referenciais escritos, o que dificulta o acompanhamento, a observância e a transparência no cumprimento dos direitos ***na*** escola. A escassez de denúncias de violações praticadas no território escolar não significa que elas não existam. O que existe "é a escassa experiência em combatê-las", como acuradamente pontua Tomasevski (2004, p.260), apesar da existência de referenciais legais e instrumentos jurídicos existentes no ordenamento da educação brasileira (CF/88, ECA, LDB e outros).

1.2.2.3 Concluindo...

É com base no Direito Positivo que um sujeito de direitos tem "a autorização para exigir a prestação de um dever devido por outro sujeito" (HERKENHOFF, 2000, p. 24). Ou, de forma sintética, no dizer de Benevides (2003),"Quem tem direitos, tem direito a exigi-los", pois "direito é uma exigência" (COMPARATO, 2004, p.77). No Estado Democrático de Direito, o sujeito do direito à educação pode exigir do Estado o cumprimento do direito ao acesso, à permanência e à qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas brasileiras, conforme inscrito na CF/88 e na legislação específica. Só o que está inscrito no texto legal e devidamente regulamentado pode ser exigido. Como reforça Faria (1994, p. 99), "sem a devida 'regulamentação', por meio de lei complementar, esses direitos e essas prerrogativas têm vigência formal, mas são materialmente ineficazes." Assim, o que não está no texto constitucional, não pode ser exigido.

É no texto constitucional e nos demais textos normativos dele decorrentes que o Direito à Educação encontra suporte para ser reivindicado[44]. Apesar de alguns pesquisadores brasileiros referirem-se ao direito à educação como matéria inclusa desde a primeira Constituição brasileira, de 1824[45], ele só passa a existir – independente de sua eficácia social

---

[44] José Eduardo Faria em **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**, referindo-se à possibilidade de exigência do direito subjetivo esclarece que, "estes direitos dependem, para sua eficácia de uma ação concreta do Estado, e não simplesmente de uma possibilidade de agir em juízo. Existe, fundamentalmente, uma dupla série de questões jurídicas a serem enfrentadas. Em primeiro lugar, (1) trata-se de saber se os cidadãos em geral têm ou não o direito de exigir, judicialmente, a execução concreta de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. Em segundo lugar, (2) trata-se de saber se e como o Judiciário pode provocar a execução de tais políticas." (FARIA, 2003, p. 130)

[45] Romualdo Portela de Oliveira refere-se à gratuidade, como direito à educação, constante na Constituição Imperial, a de 1824. O texto constitucional refere-se, no "Título 8º, art.179, item XXXII – A Instrução primária, é gratuita a todos os Cidadãos." (FÁVERO, 1996, p. 303). O texto constitucional não fala em direito, mas sim em gratuidade. Jaci M.F. de Menezes, em **Direito à Educação na Legislação Constitucional,** aborda as discussões sobre a inclusão do dever do soberano para com a educação dos vassalos, sem que houvesse menção a direitos do cidadão que, por sinal, era chamado de vassalo. Maria de Lourdes R. Turra, em **O Direito à Educação no Brasil: antecedentes e**

ou jurídica - quando há duas condições a serem preenchidas: uma, a existência do Estado Democrático de Direito (e participativo, para alguns[46]) e, outra, que no texto legal estejam elencados/positivados os instrumentos para garantir a efetivação deste direito. A educação como obrigação do Estado, esta sim, remonta ao século XVIII.

Faria (1994) chama a atenção para o fato de que, nas constituições contemporâneas, a proteção aos direitos costuma ser inseparável de suas garantias[47], entendidas como limitações impostas ao arbítrio do poder público, no que resultou, no Brasil, na criação do Ministério Público, como órgão com poder fiscalizador[48].

As fontes do direito **à** escola, conforme aborda Boaventura (1993), são relacionadas em lei. Além dos Tratados (celebrados entre Estados) e Convenções Internacionais (celebrados no âmbito dos organismos internacionais), situados no Direito Internacional mas com aplicações no direito interno, a legislação educacional abrange desde a Constituição, leis complementares, leis ordinárias (qualquer lei sem natureza constitucional, é normativa) e atos administrativos (decretos, portarias, resoluções, deliberações e pareceres normativos). No caso, tem-se a LDB, o ECA, o PNE, a Lei do FUNDEF, Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação. Além destes, há os instrumentos estaduais e municipais próprios de cada âmbito político-administrativo, o ordenamento constitucional, legal e institucional, conforme classificação de Luce (1990) e Sari e Luce (2000, p. 322).

1.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos têm seu fundamento nos direitos naturais (jusnaturalismo)[49], na teoria positivista[50] e na teoria moralista (ou de Perelman)[51]. Apesar de já terem sido superados na dialética da história, atualmente são caracterizados, defendidos e reivindicados por serem direitos universais, imprescritíveis, irrenunciáveis, invioláveis, indisponíveis, indivisíveis e interdependentes, conforme listagem de Moraes (1997, p. 41).

---

reflexões sobre a legislação, aprofunda a discussão relativa à existência do direito à educação no Brasil desde a primeira CF, diz que não se falou em educação, mas em instrução." (TURRA, 2002, p. 6)

[46]Refiro-me a HERKEHONHOFF, João Batista (2000); SARLET, Ingo (2001); GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso(2000) dentre outros.

[47]No caso do Direito Positivo ou Direito institucionalizado pelo Estado é o "sistema normativo-jurídico vigente em determinada época e lugar." (HERKENHOFF, 2000, p. 24), a Constituição Federal é considerada a Lei Maior elaborada para exercer dupla função: *garantia do existente e programa ou linha de direção para o futuro*[47], conforme esclarece Canotilho (1994, p. 15 apud MORAES, 1998, p. 20).

[48]Ou seja, uma instituição criada pelo Executivo para a defesa dos cidadãos para o ajuizamento de ações contra o Estado, pois as garantias de efetividade (ou segurança jurídica) "só têm condições de se tornarem efetivas por intermédio desse mesmo poder." (FARIA, 1994, p. 97).

[49] "A teoria jusnaturalista fundamenta os direitos humanos em uma ordem superior universal, imutável e inderrogável. Por essa teoria, os direitos humanos fundamentais não são criação dos legisladores, tribunais ou juristas, e, conseqüentemente, não podem desaparecer da consciência dos homens." (MORAES, 1998, p. 34)

[50] "A teoria positivista, fundamenta a existência dos direitos humanos na ordem normativa, enquanto legítima manifestação da soberania popular. Desta forma, somente seriam direitos humanos fundamentais aqueles expressamente previstos no ordenamento jurídico positivado." (MORAES, 1998, p. 34)

[51] "A teoria moralista, ou de Perelman, encontra a fundamentação dos direitos humanos fundamentais na própria experiência e consciência moral de um determinado povo, que acaba por configurar o denominado *espiritus razonables.*" (MORAES, 1998, p. 35)

A complexidade que subjaz ao aspecto definitório dos direitos humanos reside no caráter diferenciado com que cada grupo de indivíduos, ou classe social, nações e minorias os interpreta, invoca em sua luta cotidiana e reivindica por sua aplicação, em cada tempo e espaço.

Dentre as várias definições de direitos humanos e reconhecendo a dificuldade em definir este conceito pelo risco de incorrer em reducionismos e não traduzir a especificidade de conteúdo e a abrangência que os envolve (MORAES, 1998), mas também reconhecendo a necessidade de defini-los, valho-me de Sarlet (2001, p. 33) que assim os diferencia da definição de direitos fundamentais:

> [os direitos humanos] relaciona[m]-se com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas em que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

O termo/conceito "direitos humanos" evoca valores tais como liberdade e individualidade e, principalmente, uma certa concepção de dignidade humana, muito cara ao liberalismo ocidental. O caráter jurídico de direitos declarados e a luta política pelo reconhecimento, proteção e institucionalização dos direitos "colocou vários problemas, que são a um tempo políticos e conceptuais", como bem resumem Bobbio, Matteucci e Pasquini (2000, p. 354). Por um lado, "as Declarações de 'direitos do homem' significaram uma revolução ético-jurídica: foi a proclamação do primado universal do valor da pessoa humana – como fonte e sentido de todos os valores – e o seu reconhecimento como sujeito do Direito Internacional", como se referem Monteiro (2001, p. 2) e Tomasevski (2001, 2001, 2004). Por outro, Santos [s/d] alerta para o fato desta pretensa universalidade dos direitos humanos ter sido proclamada de cima-para-baixo e que ignoram/sujeitam as culturas não-ocidentais e não-hegemônicas.

Para além das diferentes interpretações políticas, há algo em comum entre elas, que é o reconhecimento de que "falar em Direitos Humanos é falar simultaneamente nos que detêm o poder e nos que não o detêm" (ALMEIDA, 1996, p. 17).

Quanto ao cumprimento dos acordos internacionais de direitos humanos, Piovesan (1996, p.176) esclarece que por serem os direitos humanos de caráter declaratório (pois foi resolução da Assembléia Geral da ONU) não exigem, por sua condição de direitos apenas declarados, obrigações jurídicas de cumprimento, embora "consagrando um código comum a ser seguido por todos os Estados." Esta condição lhes imprime a função de serem lembrados

ou reconhecidos, respeitados e protegidos. Apesar de serem plenamente reconhecidos na esfera internacional, ainda carecem de um órgão jurisdicional internacional que garanta a sua eficácia social.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial a crescente luta pelos direitos, reivindicados pelos diferentes *status* de indivíduos ou grupos de indivíduos, resultou na assinatura de alguns instrumentos de proteção de âmbito global ou particular, na defesa desses grupos, classes, nações ou das mais diversas minorias. Como diz Bobbio (1992, p. 68), "o reconhecimento de novos *direitos de* (onde 'de' indica o sujeito) implica quase sempre o aumento de *direitos a* (onde 'a' indica o objeto)". Em substância, mais bens, mais sujeitos, mais *status* do indivíduo.

Os vários tratados e convenções internacionais assinados apontam para o fato de que o desenvolvimento da teoria (mais do que a prática) dos direitos humanos ocorreu principalmente em duas direções, a da universalização (na atribuição ou eventual gozo dos direitos de liberdade) e a da multiplicação dos direitos, principalmente no âmbito dos direitos sociais. Esclarece Bobbio (1992, p. 71) que "só de modo retórico e genérico se pode afirmar que todos são iguais com relação a três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde)" porque, na atribuição destes direitos certas condições pessoais ou sociais são relevantes, precisamente para a atribuição destes direitos, ou seja, que um grupo de indivíduos é diferente de outros.

No caso do Brasil, é muito recente o alinhamento à sistemática internacional de proteção dos Direitos Humanos pois "é somente com o processo de democratização, iniciado em 1985, que o Estado brasileiro passa a ratificar os principais tratados de proteção dos direitos humanos". Assim atestam Gomes e Piovesan (2000, p. 5) ao enumerar cronologicamente os principais tratados. Como exemplo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose de Costa Rica, 1966), principal documento interamericano de proteção dos Direitos Humanos que, além de declarar esses direitos, também previu uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos e uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, que só veio a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em 3 de dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo 89/98. Dentre os tratados internacionais[52] que foram assinados e/ou ratificados pelo Brasil, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), cito apenas aqueles que, de alguma forma, terão

[52] Os documentos do Direito Internacional, como são os Direitos Humanos, gozam de uma imprecisão terminológica e ausência de uniformidade na prática internacional. Quanto ao valor jurídico dos diferentes instrumentos, Mello (2000, p. 200) diz que "Os Tratados só podem ser definidos em seu aspecto formal, porque todos os assuntos podem ser regulamentados por normas convencionais internacionais. [...] Tratado significa um acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo Direito Internacional, consubstanciado em um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos qualquer que seja a sua designação subjetiva."

implicações ou estarão relacionados com o direito à educação[53]. Assim, em âmbito global foram assinados a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que no seu art. XXV refere-se à proteção das crianças e no art. XXVI refere-se ao direito à instrução, obrigatória e gratuita, pelo menos nos níveis elementar e fundamental; o Pacto Internacional dos Direitos Econômico, Sociais e Culturais (1966), que estabelece, no art.10, item 3, a proteção às crianças e adolescentes, da exploração econômica e social e, no art.13, reconhece o direito de todos à educação e que "a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos"[54]; e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)[55]. Dentre os instrumentos de proteção particularizada estão a Convenção relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960)[56], a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)[57]; e a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) que refere, no Artigo 10, que os Estados Parte adotarão todas as medidas apropriadas para assegurar à mulher, em igualdade de direitos com o homem, na esfera da educação[58]. Uma das modificações havidas na multiplicação dos direitos humanos

> [...] é a passagem do homem genérico – do homem enquanto homem – para o homem específico, ou tomado na diversidade de seus *status* sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção. [...]a criança é diferente do adulto [...] (BOBBIO, 1992, p. 69).

Ao longo dos anos de 1990 houve mudanças conceituais e institucionais em nível internacional na política dos Direitos Humanos. Koerner (2002, p. 4) aponta que na primeira metade daquela década, a partir da "Conferência de Viena de 1993 [quando] foi reafirmada a universalidade, indivisibilidade, inter-relação e interdependência, assim como a relação necessária entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, do qual a pessoa humana é o sujeito central", ficaram estabelecidos alguns pontos a serem seguidos pelos signatários, tais como a elaboração de planos de implementação, programas de cooperação entre Estados, agências de cooperação, em especial as ONGs, procedimentos de monitoramento

---

[53] Mello (2000, p. 199) cita alguns dados estatísticos relativos ao número de tratados internacionais assinados a partir de 1500.: "de 1500 a 1860 foram concluídos 8.000 tratados. De 1947 a 1948 foram firmados entre 30 e 40.000 tratados. Considera-se que entre 1984 e 1992 foram celebrados 100.000 tratados." em todas as áreas.

[54] Art. 13 item 2.a) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Resolução nº 2200 A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. (VILHENA, 2001, p. 23)

[55] Adotada e aberta à assinatura, ratificação e adesão pela Resolução L.44 (XLIV), da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1989. O Brasil assinou a Convenção em 26/01/1990 e a ratificou em 24/09/1990.

[56] O Brasil não assinou a Convenção, mas a ratificou em 19/04/1968 (TRINDADE, 1991, p. 708).

[57] No artigo V, os Estados Parte comprometem-se a garantir o direito à educação e à formação profissional, conforme previsto no item "e" . O Brasil assinou a Convenção em 7/03/1966 e a ratificou em 27/03/1968 (TRINDADE, 1991, p.708)

[58] O Brasil assinou a Convenção em 32/03/1981 e a ratificou em 1º/02/1984 (TRINDADE, 1991, p. 709).

internacional e foi recomendada a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos - órgão supra-nacional de fiscalização e responsabilização por violações nos direitos humanos, o que, até então, não existia. Produto daquela Conferência foi a inauguração da Década Internacional da Educação em Direitos Humanos (1995-2005), proclamada pela Resolução 49/184 da Assembléia Geral, em 23 de dezembro de 1994.

No entanto, os avanços obtidos em Viena foram estancados a partir da Conferência de Istambul, em 1996, quando se iniciou um retrocesso nas conquistas. Restrições orçamentárias da ONU, "enfraquecimento da vontade política inicial de implementar as conferências, a falta de disposição de reforçar as instituições internacionais de direitos humanos e o aprofundamento de conflitos étnicos, religiosos que atingiram principalmente as populações civis e a situação do Oriente Médio" (SABÓIA, 2001 apud KOERNER, 2002, p. 5) foram as principais causas para esta inflexão. Para fazer frente à conjuntura que se mostrava desfavorável à ampliação dos direitos humanos e se apresentava de forma ambivalente entre ações afirmativas e restrições de toda ordem, decisões importantes e conseqüentes foram tomadas. Elas dizem respeito à uma nova concepção dos Direitos Humanos e à forma de atuação dos organismos internacionais, o que implicou em modificações na natureza dos tratados assinados durante a década: "Das Conferências resultaram documentos compostos por Declarações de princípios e Planos de Ação, com a previsão de metas, a recomendação de meios para alcançá-las e a previsão de Conferências de avaliação dos avanços, cinco anos após sua realização" (KOERNER, 2002, p. 6).

De natureza apenas declaratória, as Conferências Internacionais passaram a ter caráter afirmativo e fiscalizador, de certo modo sobre os Estados. Uma prova disto é a Declaração Mundial de Educação para Todos, de 1990, que passou a ser a referência na luta pelo Direito à Educação.

Agostinho dos Reis Monteiro, professor da Universidade de Lisboa, e Katarina Tomasevski, relatora especial da ONU para o Direito a Educação, são os que mais incursionaram no campo da tentativa de definição do Direito à Educação, como um Direito Novo.

Tomasevski (2003), ao referir-se especificamente ao Direito à Educação, faz um esclarecimento inicial: "Há uma percepção errônea e generalizada de que a educação equivale ao direito à educação", pois não basta firmar os acordos internacionais pela universalização do ensino primário uma vez que eles nunca foram cumpridos. E postula que é preciso transformar "os compromissos políticos em obrigações legais, resultando no corolário de o direito à educação ser obrigação de todos os governos", reforçando o que já havia sido

apontado por Koerner (2002) e por Piovesan (1996). Em outro documento, Tomasevski (2001, p. 9) reforça esta necessidade ao dizer que:

> A abordagem que tem como eixo o capital humano considera a educação apenas sob o ângulo dos conhecimentos, competências e qualificações que têm um interesse econômico, em detrimento dos direitos do homem. [...] Uma visão produtivista em educação priva a educação, em grande parte, do seu objeto e da sua substância.

No Prefácio do primeiro número da série *Primers*, Tomasevski (2001, p. 6) escreve que, apesar dos avanços obtidos no direito à educação, estes ainda são poucos e frágeis e são necessárias grandes doses de otimismo para enfrentar o desafio do direito à educação. "A clareza na definição do que é direito à educação continua sendo um objetivo a ser alcançado", pois a sua indefinição, ou confusão conceptual, retarda o avanço da educação como direito humano. O direito à educação tem peculiaridades, pois é um direito que é atravessado pelos direitos civis, políticos, econômicos e sociais. A sua definição se impõe para remediar as violações presentes e prevenir violações futuras e para construir conhecimento sobre o que é e o que não é direito à educação.

Monteiro (2001, p. 5) vai além e considera o Direito à Educação um Direito Novo, justificando que, tal como os demais direitos do homem, "a educação é um fim em si e não simplesmente o meio de atingir outros objectivos [...]", rompendo com a perspectiva utilitarista da educação formal. Continua ele: "Os Direitos do ser humano são uma ética transcultural e universal, em forma e com força jurídicas e exigências política e outras, porque têm como fonte e finalidade apenas a qualidade do ser humano" (MONTEIRO, 2001, p. 2). Nesta acepção, o "Direito à educação [significa] o direito de aprender a ser humano – livre, igual, diferente, melhor" (MONTEIRO, 2001, p. 6).

Em conseqüência, o Direito à Educação tem um conteúdo particular e uma concepção de qualidade da educação, diferente da enunciada no Direito Positivo. Em termos de conteúdo do direito à educação, este é uma "ética cujo valor específico é o pleno desenvolvimento da personalidade humana como centro de gravidade de todo o desenvolvimento" (MONTEIRO, 2001, p. 3). E a qualidade da educação "tem de ser, portanto, a sua qualidade de direito do ser humano", numa perspectiva holística ou global, respeitando "a integridade do conteúdo do direito à educação e não ignorar a interdependência de todos os direitos e dos direitos de todos"[59] (MONTEIRO, 2001, p. 5).

---

[59] Esta postura sobre o direito à educação como direito social na perspectiva dos direitos humanos, é partilhado com outros pesquisadores portugueses e defendido em seus trabalhos, tais como SARMENTO, Manuel Jacinto. **Infância, Exclusão Social e Educação como utopia realizável.** (FORUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2001)

Monteiro (2003, p. 2-3) lista as proposições de direito à educação, em seus significados ético, jurídico, político e pedagógico:

> O direito à educação é um direito prioritário;
> O direito à educação é um 'bem público global';
> O direito à educação é uma responsabilidade principalmente do Estado;
> O direito à educação não pode ser prejudicado pelas liberdades de educação;
> O direito à educação é uma Ética;
> O direito à educação é, por definição, direito a uma bem determinada qualidade de educação;
> O direito à educação para os direitos do ser humano e a cidadania democrática está, hoje, no coração de uma educação de qualidade;
> Falta direito à educação no mundo, na escola e em casa;
> O direito à educação é uma luta e uma arma;
> O direito à educação é o maior poder e a maior responsabilidade do mundo.

Tomasevski (2003) e Monteiro (2003) fundamentam seus argumentos em defesa do direito à educação como um Direito Novo a partir dos vários documentos declaratórios dos Direitos Humanos, diretamente relacionados à educação, ou que contenham artigos referidos à educação. Ao reafirmar a necessidade do Estado na efetivação dos direitos sociais, transformando as recomendações em obrigações legais dos Estados signatários, Tomasevski (2003) assim se manifesta: "Os direitos humanos são obrigações governamentais porque não se materializam espontaneamente pela interação das forças de mercado nem pela caridade." Como expressão da conquista, ou não, destes direitos, recomenda o monitoramento constante dos dados obtidos pelas escolas brasileiras, tal como já constava na Declaração Mundial de Educação Para Todos, firmada em Jomtien, em 1990. Naquela declaração já estava impresso o novo papel que os direitos humanos assumiriam no pós-1990: não se restringem mais a enunciados éticos e morais, mas adquirem um *status* mais amplo sem, contudo, terem o caráter obrigatório de normas do direito internacional.

É necessário frisar que, tanto para Tomasevski quanto para Monteiro, as características de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, necessários à proteção e promoção da dignidade humana, conferem ao direito à educação e ao direito ao desenvolvimento lugar estratégico para a satisfação de todos os outros direitos.

A Constituição Federal brasileira, de 1988, incorporou muitos dos direitos humanos reclamados e que já constituíam documentos internacionais e inscreve, pela primeira vez nas Constituições brasileiras, a educação como direito fundamental. Fruto de intensa participação

social, o direito à educação comparece na condição de direito fundamental, reconhecido como direito social e garantido como direito público subjetivo, conforme consta nos art. 205 e 208. Nesta condição, pode ser exigido pelo sujeito de direitos e deve ser monitorado pelo Poder Público, tal como prega a nova postura dos Direitos Humanos. Então, os conteúdos do direito à Educação na produção acadêmica englobam o direito **à** escola e os direitos **na** escola; já os defensores da educação como direito humano postulam ser o direito à educação um direito novo, específico, além daquele inserido nos direitos sociais.

A acepção dada pelos Direitos Humanos, no entendimento do Direito à Educação, é de uma concepção ética do direito e de uma possibilidade de realização da justiça social. Herkenhoff (2002) diz que a idéia dos Direitos Humanos é evangélica. Esta acepção está relacionada às lutas sociais e, tal como já sinalizara Santos (2003), em tempos de pluralismo cultural, há que se considerar a dificuldade em fixar a idéia ou ideal de justiça ou do direito justo na abordagem da dialética jurídica.

Além de organismos nacionais identificados com a luta internacional pelo direito à educação como a Relatoria Nacional para o Direito à Educação, criada em 2002, ligada à Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais e Ambientais (DhESCA-Brasil), várias organizações da sociedade civil se mobilizaram - e ainda estão mobilizadas nesta luta - na função de monitoramento da efetivação dos direitos humanos e, em especial, o direito à educação.

1.3.1 Sintetizando

O tema da direito à educação não é um tema novo na luta política pela universalização do acesso à educação, nem tampouco localizado, pois que consagradamente reconhecido como direito universal. Com diferentes interpretações do que de fato signifique o que é direito à educação, qual é o conteúdo deste direito e quem tem direitos, a luta política envolve questões técnicas próprias da área jurídica e aspectos ligados ao orçamento público de cada Estado. No caso brasileiro, no entanto, as discussões em torno do conteúdo do direito à educação são recentes. Elas remontam à luta da sociedade organizada nos anos de 1970 e 1980, que resultou no atual ordenamento jurídico-educacional brasileiro. Uma destas conquistas foi a inserção do direito à permanência na escola, como princípio do direito à educação firmado na Constituição de 1988.

Fruto desta mobilização, o direito à educação tem, não só um novo conteúdo, mas ensejou novas questões. Uma delas é a vinculação a um projeto de desenvolvimento

entendido também como um direito e, num nível micro, a distribuição da justiça social na/através da escola, ultrapassando o caráter utilitarista da educação. Diferentes interpretações e diferentes práticas da justiça levam a crer que não é mais possível falar em termos de monismo jurídico na escola, mas em justiças. Tanto é que organizações da sociedade civil, órgãos governamentais e organizações internacionais de Direitos Humanos, expressam suas diferentes concepções e lutam através da denúncia, ou através da vigilía, ou ainda, através da proposição de ações, pela efetividade dos diferentes conteúdos do direito à educação - acesso, permanência e direitos na escola - como direito universal (QUADRO 1). A multiplicidade de vozes e de concepções de justiça, que se manifestam nas ações dos movimentos populares e das comunidades que preenchem os espaços da mídia demonstrando diferentes formas de luta pelos seus direitos à educação, vem a mostrar que à eficácia jurídica e à vitória política, deve-se somar o constante aprimoramento do ordenamento jurídico conforme nos mostra a história da legislação educacional brasileira.

Quadro 1

DIREITO À EDUCAÇÃO: quadro comparativo entre o Direito Positivo e os Direitos Humanos

Categoria	***Direito Positivo (Brasil)***	***Direitos Humanos***
Documentos matrizes	Constituição Federal/88; LDBEN/96, ECA, legislação infraconstitucional e institucional.	Declarações de Direitos, Tratados, Pactos, Protocolos
Características	Afirmado, positivado como direito civil e direito social	Direito declarado: para ser lembrado, reclamado e protegido. São indivisíveis, interdependentes, universais e indisponíveis - direito ao desenvolvimento
Abrangência	Espaço-temporal nacional	Supra-estatal
Classificação	Direito Fundamental: individual (civil) e social	Direito universal
Conteúdo do Direito à educação	Acesso, permanência, qualidade...	Acesso, permanência, qualidade...
Dever do Estado	Ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio)	Ensino elementar (ou básico), até os 14 anos de idade.
Sujeitos de direitos	Crianças e adolescentes, Jovens e Adultos que não tiveram acesso à escola em idade própria	Crianças e adolescentes, jovens e adultos que não tiveram acesso à escola em idade própria Minorias: mulheres, negros, indígenas, imigrantes, refugiados...
Garantias	Inscrito na CF/88, regulamentado por lei complementar e previsão orçamentária.	Só se estiver inscrito no ordenamento jurídico da educação nacional
Eficácia Social (Efetividade)	Políticas públicas	Recomendações diplomáticas no plano ético e moral; coação/sanções econômicas.
Justicialidade	Processo civil/penal, ação individual, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data*, ação civil pública.	Abaixo-assinados, greves, passeatas, jejuns, Tribunais internacionais

CAPÍTULO 2 - O DIREITO À PERMANÊNCIA NA ESCOLA: O ORDENAMENTO JURÍDICO-EDUCACIONAL BRASILEIRO

> *Viver e conviver em obediência às normas societárias é imperativo do homem. Como a relação educativa não se coloca à margem das vivências e convivências humanas, põe-se sob a proteção de ordenamentos jurídicos (PERES,1991,p.94).*

Os ordenamentos são compostos por uma infinidade de normas, derivados da demanda cada vez maior por mais normas que regulem a vida social. Em *Teoria do Ordenamento Jurídico*, Bobbio (1997) detalha a discussão conceitual de norma jurídica e de ordenamento jurídico. Diz ele que as normas "nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si. Esse conjunto de normas costuma ser chamado de 'ordenamento'" (BOBBIO, 1997, p.19). Diz ele que elas "pressupõem uma única condição: que na constituição de um ordenamento concorram mais normas (pelo menos duas), e que não haja ordenamento composto de uma norma só" (BOBBIO, 1997, p.31). Mesmo o ordenamento mais simples é composto de pelo menos duas normas, a particular e a geral exclusiva, hierarquicamente dispostas e "conforme se vai subindo na hierarquia das fontes, as normas tornam-se cada vez menos numerosas e mais genéricas; descendo, ao contrário, as normas tornam-se cada vez mais numerosas e mais específicas" (BOBBIO, 1997, p.40).

No ordenamento jurídico da educação brasileira, várias são as fontes que regulam o direito à educação escolar no Brasil. Elas podem ser divididas entre "fontes formais principais" e "fontes formais secundárias", como apresenta Peres (1991, p.111), ou, então, como Luce (1990, p.7), que distribui as fontes sob critérios hierárquicos descendentes de poder que recaem sobre a organização escolar: nível Constitucional, Legal e Institucional, que serão adotados neste trabalho.

2.1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL PELA RETROSPECTIVA CONSTITUCIONAL

O Direito à Educação não existe em abstrato. É um conceito historicamente construído e em transformação (IHERING, 2001; BOBBIO, 1992), inscrito na maioria das Constituições dos Estados ocidentais modernos. Não só consta do ordenamento legal de um Estado específico, mas se insere em ordenamentos supra-estatais, como o dos Direitos Humanos no âmbito do Direito Internacional. É um empreendimento incorporado à luta pela diminuição

das desigualdades sociais e da pobreza, na expectativa de realização da justiça social através da/pela escola,

As Constituições, como fonte maior dos direitos, são documentos do seu tempo. Refletem não só as lutas internas dos diferentes segmentos e grupos sociais num tempo dado para afirmar direitos e poderão incorporar, ou não, as discussões havidas em nível internacional, bem como as pressões dos governos estrangeiros. O grau de complexidade normativa e o conteúdo do direito à educação na história da educação brasileira nem sempre acompanharam a periodização da história política no que se refere à efetividade deste direito. A alternância dos períodos autoritários e democráticos que marcou a nossa história, nem sempre inscreveu na norma fundamental novos direitos ou novas sanções. Mas sempre inscreveu novos sujeitos que põem a norma e novos sujeitos aos quais a norma se destina. E foi no movimento ondulatório e tensionado entre concessão/conquista *versus* restrição de direitos e entre alargamento *versus* restrição do conteúdo dos direitos à educação, que o item "educação" foi inscrito desde a primeira Constituição brasileira (CHIZZOTTI, 2001; CURY, HORTA e FÁVERO, 2001).

O item relativo à instrução (1824), ao ensino (1891) e à educação (a partir de 1934) esteve presente em todas as Constituições brasileiras, desde 1824, sob diferentes designações, amplitudes e enquadramentos no conjunto dos direitos. Estes conceitos expressaram diferentes pesos na relação Estado-Sociedade-Educação até chegar ao Direito à Educação como direito social e com *status* de exigibilidade do Poder Público, como direito público subjetivo, justiciável, inscrito na CF/88.

Conforme estudos de Carvalho (1991)[60], Menezes (1996), Oliveira (1999), Cury, Horta e Fávero (2001), Turra (2002) e Cury (2002), ao abordar as discussões havidas sobre a concepção de educação entre os parlamentares constituintes, de 1824 a 1988, e os textos constitucionais que dali resultaram, é possível acompanhar como estes foram sendo aprimorados tanto no confronto parlamentar quanto pelos movimentos sociais. Além do conteúdo do direito à educação foram aprimoradas as formas de garantia deste direito, pois a escassez de recursos era uma constante em todos os governos. Nas palavras de Lima (2001, p.6), "o Brasil não tinha por hábito legal deixar clara a vinculação de verbas para as atividades financeiras".

Desde a Primeira Constituição Brasileira, outorgada em 1824, está colocada a matéria sobre educação. Nela está colocada a gratuidade da instrução primária, privilégio apenas dos

---

[60] Carvalho e Campos abordam a educação nas CF somente a partir de 1934. As categorias elencadas pelas autoras não contemplam o "direito à educação".

Cidadãos brasileiros, como traz o art.179, alínea XXXII, inscrita nos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos, sem qualquer previsão de fonte de custeio (alínea XV)" (LIMA, 2001, p.6). Não eram considerados cidadãos os negros escravos e os filhos de estrangeiros nascidos no Brasil. Na Primeira Constituição da República Federativa do Brasil (1891), há um silenciamento em relação à gratuidade e à obrigatoriedade, em relação à escola/ensino público ao ensino/instrução/educação básica ou fundamental, exceção feita "à laicidade do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos". O texto constitucional "não incorpor[ou] idéias e princípios que a doutrina política e educacional já discutia então" (VENÂNCIO FILHO, 2001, p.110). E, "sequer atribuiu receita ao atendimento do sistema educacional popular, muito embora tivesse deixado ao Congresso (art. 35) a incumbência de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados" (LIMA, 2001, p.6).

Na Carta Magna de 1934 - que tem merecido diferentes adjetivos por parte dos estudiosos, como a Constituição socializante (FERREIRA, 2000, p.4), ou Constituição Democrática (LIMA, 2001, p.6) - a educação ganha proeminência em conseqüência do acirramento das discussões havidas entre intelectuais, parlamentares e movimentos sociais, durante os anos de 1920 (VENÂNCIO FILHO, 2001; CURY, 2001a), sem esquecer o forte movimento dos Reformadores, que ganha expressão máxima no Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932. A educação, naquela Constituição, foi tratada em título próprio e em capítulo específico - Educação e Cultura - sendo considerada e tratada, a partir de então, como direito de todos. No que se refere ao ensino primário, foi inscrita a gratuidade e a freqüência obrigatória, extensivo aos adultos. Estas proposições ficaram limitadas à capacidade didática do estabelecimento e à seleção dos candidatos por meio "provas de intelligencia e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso" (FÁVERO, 2001, p.305). Ao estender o direito à educação a todos os brasileiros, aos estrangeiros e incluir os adultos analfabetos, houve um avanço significativo em termos de justiça social quando comparada às Constituições anteriores. Pela primeira vez ficou estabelecida a aplicação de percentuais dos recursos públicos pela União, Estados e Municípios, exclusivamente nas obras educativas, incluindo o ensino nas zonas rurais, conforme discriminado nos art. 156 e 157. Na avaliação de Lima (2001, p.6), "esses dispositivos apresentaram uma avanço na atividade financeira destinada à educação [...].ainda que não [estivesse] claro a destinação de verba específica para atender à educação, deixando à margem de lei complementar a sua instituição".

Com o golpe de Getúlio Vargas, em 1937, e a outorga de uma nova Carta Constitucional, expressão do regime autoritário civil que se instalava, foi mantida a

obrigatoriedade do ensino primário, o dever dos pais em supri-lo e a gratuidade a quem atestasse carência de recursos. Mas nada dispôs sobre recursos públicos para a educação.

Com a redemocratização em 1946, não houve modificações significativas em relação ao período anterior no que se refere ao conteúdo do direito à educação e a extensão a todos, sem especificar os sujeitos de direitos (o direito à educação é direito de todos, dado no lar e na escola, e o ensino primário é obrigatório e gratuito para todos, conforme art. 166 e 168). Foram reinseridos os percentuais a serem aplicados pelo Estado na manutenção e desenvolvimento da educação (art. 169) e as outras fontes de custeio (art. 171). Entretanto, "essas especificações ainda não eram suficientes para atender às necessidades que a educação impunha" (LIMA, 2001, p.6).

A instalação de um novo período autoritário, em março de 1964, definirá a abrangência do Estado em educação, a faixa etária da obrigatoriedade (dos sete aos 14 anos), e a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, sendo assegurada para todos a igualdade de oportunidades, conforme a Carta de 1967. Permaneciam as mesmas fontes de custeio e os percentuais da Carta de 1946. A situação caótica em que se encontrava o sistema educacional e a ausência de verbas acabou por preocupar os militares e "o dever do Estado com a educação foi sendo, aos poucos, efetivado através de leis infraconstitucionais" (LIMA, 2001, p.6). Pela Emenda Constitucional de 1969, foi ampliado o conteúdo do direito à educação, mantendo-se como direito de todos e dever do Estado, sendo gratuita nos estabelecimentos oficiais e obrigatória dos sete aos 14 anos de idade, estendendo-se a gratuidade para o nível médio e superior aos que demonstrassem aproveitamento ou insuficiência de recursos. Os recursos orçamentários foram ampliados através da criação do salário-educação (Lei 4440/64, modificada pelo Decreto-lei nº 55.551/65) para atender diretamente o ensino primário; e em 1968 foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), complementado pelo Decreto-lei nº 872/69. Nesta Emenda Constitucional, houve alterações dos percentuais a serem aplicados na educação. No art. 15, alínea "f", foi determinado aos municípios a aplicação mínima de 20% da receita tributária no ensino municipal, sob pena de intervenção federal nos Estados.

O direito à educação inscrito no último texto constitucional é o produto histórico da alternância política entre autoritarismo e democracia e as tensões e confrontos entre sujeitos que põem a norma e sujeitos aos quais ela se destina. Em 1988, a mudança de *status* do direito à educação, entendido como direito social fundamental, ampliava-se o conteúdo do direito à educação, ao inscrever pela primeira vez na história da educação brasileira a igualdade de condições para o acesso e permanência no ensino fundamental, e garantir,

constitucionalmente, os meios para o cumprimento, através dos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, podendo ser exigido da autoridade competente na condição de direito individual e direito público subjetivo. Nas palavras de Lima (2001, p.7), "foi com o advento da Constituição de 1988 que o Brasil deu o grande passo, assumindo o compromisso de atender ao dever do Estado com a educação fundamental, garantindo-lhe meios [...] com fonte de custeio e verbas diretamente vinculadas ao mister".

Esta breve recuperação histórica mostra como foi inscrito nos textos constitucionais brasileiros, ao longo de aproximadamente dois séculos, o direito à educação no Brasil. De direitos vagamente definidos, modificou-se seu conteúdo, especificando os sujeitos de direitos, detalhando e especificando quais eram estes direitos e, ao mesmo tempo, limitando-os, definindo mais claramente as responsabilidades do Estado para com a Educação e, principalmente, com o ensino fundamental.

Apesar de o direito à educação estar inscrito nos textos constitucionais anteriores, eles constituíam-se apenas em "exortações abstratas ou construções fadadas ao limbo" (SARLET, 2001, p.15). Antes de 1988, a educação como um direito era apenas direito nominal positivo (SARLET, 2001, p.15) ou, apenas, um direito programático, como classifica Ferreira (2000, p.4). Não significava "*direito a*", tal como o mérito jurídico lhe atribui, pois não estavam garantidos os instrumentos de efetivação deste direito. Ou, em outras palavras, não estavam inscritos constitucionalmente os instrumentos de garantia e de exigência deste bem[61]. Assim, o direito a ter direito à educação só veio a acontecer em 1988, quando pela primeira vez foram definidos constitucionalmente os recursos orçamentários, as políticas compensatórias (ou programas suplementares) e as formas jurídicas de exigência deste direito.

A maior parte da literatura produzida no Brasil sobre o direito à educação toma como referência a legislação do ensino, conforme demonstram Machado e Oliveira (2001). Apesar de reconhecer as limitações em tratar do direito à educação apenas sob o enfoque dos textos legais, também me incluo nesta trilha ao valer-me destas referências na comparação com os dados produzidos pela escola sobre acesso e permanência e sobre as concepções de justiça expressas pelas operadoras do ensino, pelos pais e pelos alunos. O direito positivado é a forma legal, estatal, de expressão da viabilização da justiça social, ou justiça distributiva no Estado Democrático de Direito. Não é a única forma, mas no Estado moderno é pela via processual que, usualmente, recorrem quase todos aqueles que tem o seu sentimento de justiça

[61] José Augusto Peres, op.cit,p.87, define juridicamente a educação como um bem porque: "a) é útil sob os pontos de vista material e imaterial; b) proporciona satisfação ao homem. Pode-se afirmar, além disso, que ela é bem, tanto econômico, quanto jurídico."

ofendido. A Carta Maior é a expressão da conquista dos movimentos sociais organizados dos anos de 1970 e 1980, por acesso e permanência na escola, entendidos como questão de justiça social.

2.2 O NOVO ORDENAMENTO JURÍDICO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

O Direito à Educação, conforme positivado (e não apenas declarado[62]) na CF/88, é direito conquistado historicamente pelos movimentos sociais e grupos organizados. Recebeu, na Constituinte de 1987-88, redação apurada de formas a garantir a visibilidade e atender à exigência dos direitos reivindicados desde a Emenda Constitucional de 1926. Após a curta experiência democrática de 1934, abortada em 1937, a re-edição das condições necessárias à aprovação deste direito só se tornaram possíveis naquele contexto constituinte marcado por intensa mobilização popular pela redemocratização do país, após vinte e um anos de regime autoritário.

Conforme Bobbio (1997, p.60), "norma significa imposição de obrigações; onde há obrigação, há poder". Mas a norma só tem validade se for juridicamente válida, ou seja, a norma deve dispor uma sanção e pertencer a um ordenamento. Um ordenamento jurídico-educacional compreende normas constitucionais e infraconstitucionais. Significa que é obrigatório conformar-se a elas sob o risco de sofrer penalidades. Nesta perspectiva é que aqui serão consideradas as fontes da Educação, a saber: *em nível Constitucional*, as Constituições – Federal, Estadual – e a Lei Orgânica do Município (1990), e a Emenda Constitucional nº 14/96 que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental; *em nível Legal*, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o Plano Nacional de Educação (2001) e, o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003) pela importância atribuída como norteador dos planos estaduais e municipais no intervalo entre a CF e a promulgação da LDB; *em nível institucional*, o Projeto Politico-Pedagógico e o Regimento Escolar, que serão abordados ao final deste capítulo.

---

[62] Há diferenças significativas entre direito declarado e direito positivado. O direito declarado, por não constar do texto constitucional, mas ser objeto de Declaração, têm funções e objetivos diferentes do direito positivado. O direito declarado tal com inscrito nas Declarações Internacionais de Direitos, na esfera dos DDHH, serve para ser lembrado, protegido e perseguido e não há como ser exigido devido à inexistência de tribunal internacional que julga estes casos, podendo ser feita apenas uma advertência ao Estado violador. O direito positivado é aquele que está inscrito na Constituição de um Estado como "direito a ..." nas normas legais e é objeto de exigência judicial do dever de outrem, no caso, o Estado. O direito à educação no direito positivo, pois direito interno, é passível de mandado de injunção, cf. art.5º, LXXI, em sua forma tradicional.

2.2.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal, aprovada em 5 de outubro de 1988, é a norma fundamental da qual derivam todas as outras, ou como diz Barzotto (2003, p.190), "é um complexo de relações de justiça expressas em um texto normativo."

Barzotto (2003), em profunda e extensa análise sobre a centralidade do conceito de democracia na Constituição brasileira de 1988, caracteriza-a como "uma constituição teleológica. Ela determina certos bens como finalidades da sociedade e do Estado: o bem da pessoa humana e como condição deste, o bem comum" (BARZOTTO, 2003, p.193). Diz ele que o povo brasileiro[63] não visa a um bem qualquer, mas "o bem para o ser humano, a 'vida boa' para cada membro da sociedade" (idem, p. 176). A Constituição define os bens necessários à "vida boa" pois são os bens reconhecidos como necessários para o pleno desenvolvimento individual, tais como saúde, trabalho, habitação, educação, segurança, dentre outros[64], que passam a ser considerados "do ponto de vista do direito, como devido a cada pessoa humana[65]: 'Ser digno de 'x' significa ser credor de 'x', 'ser merecedor de 'x'" (idem, p.194). A finalidade do Estado, conforme definido no Preâmbulo da CF/88, ao instituir o Estado Democrático é o de "assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores[66] supremos..." (idem, p.195), entendidos como "condição ou meio para a realização dos direitos sociais e individuais, esta sim, a finalidade última do Estado Democrático" (idem, p.195).

Nesta CF houve uma grande evolução em relação às anteriores no que se refere ao direito à educação, pois "caracterizando-a como um direito social, (...) o faz um direito exigível materialmente" (FERREIRA, 2000, p.4). O direito à educação está inscrito em dois títulos: Título II e Título VIII.

No <u>Título II</u> – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – artigo 6º[67], junto aos demais direitos sociais definidos na CF, estão inscritos três dos direitos sociais que se entrelaçam: direito à educação [escolar], direito à infância e direito à assistência (proteção) do Estado.

---

[63] Esclarece o jurista que dentre muita definições de "povo" a que consta na CF, corresponde a uma comunidade de pessoas humanas, uma comunidade política.(idem, p.176)

[64] Barzotto esclarece que estes bens necessários à vida digna procedem da "tradição jurídico constitucional do conceito de vida boa da Ética clássica." (p.194)

[65] Barzotto faz aqui importante distinção em relação ao tratamento dado aos direitos sociais por outros juristas que os tratam como necessários à reprodução do trabalhador, como é o caso de Lenio Streck e Norberto Bobbio, já referido em capítulo anterior. Para Barzotto os direitos sociais são necessidades fundamentais de cada indivíduo.

[66] Barzotto (2003, p.195) esclarece que, em geral, as Constituições estabelecem primeiro os direitos e depois os valores. "O princípio jurídico constitui a expressão normativa de um bem (...) que pode ser decodificado como um *valor*, quando constitui um bem para a comunidade, ou, como um *direito*, quando se constitui num bem para a pessoa."

[67] São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Mas é no Título VIII – Da Ordem Social, em capítulo próprio, o capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, que o empenho pela eficácia social traduzir-se-á de modo mais explícito. Neste capítulo constam nove artigos (art. 205 a art. 214) dos quais três são essenciais para mostrar o novo conteúdo do direito à educação. É ampliado o direito à educação, não mais entendido apenas como acesso, mas também como *permanência* na escola. A permanência na escola passa a ser também um direito social fundamental, conforme consta nos art. 205, art. 206 e o art. 208.

Na interpretação de Barzotto.(2003, p.197), "o direito à educação (art.6º , *caput*, e art. 205, *caput*), é algo devido à pessoa humana como ser racional, como um valor, isto é, como elemento do bem comum, sendo dever do Estado atender. Neste caso, este dever é compartilhado com a família" (art.205, *caput*).

Ao focalizar o ensino, diz a CF/88 no art. 206: "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios[68]:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;..."

A partir dos esclarecimentos de Barzotto (2003), este princípio é tanto um valor quanto um direito. Tem eficácia da norma jurídica. A *permanência na escola* é direito público subjetivo e poderá ser alvo de ação judicial por parte dos responsáveis por criança e adolescentes em fase de escolaridade obrigatória, na falta de cumprimento por parte do Poder Público. Significa o uso dos direitos de cidadania, ou direitos fundamentais por parte de seu titular.

O artigo 208 e incisos são os mais significativos desta Constituição em relação ao direito à educação. Nele estão referidos a *garantia* e a *efetivação* dos direitos à educação, haja visto o seu caráter de direito público subjetivo[69]. Esta afirmação é especialmente válida para o art. 208, § 1º pois "significa um direito individualizado, é um direito personalizado" (FERREIRA, 2000, p.4).

Neste mesmo título – Título VIII, o capítulo VII, ao tratar Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso - também é feita referência à responsabilização da família pela educação das crianças e adolescentes, conforme o art. 227.

---

[68] Princípios são definidos "a partir da noção de bem: o princípio constitui a expressão normativa de um bem. E pode ser decodificado como um valor - quando se constitui um bem para a comunidade - ou como um direito – quando constitui um bem para a pessoa."(Barzotto, 2003, p.195)

[69] Direito público subjetivo: "um autêntico poder de exigir de outras pessoas um comportamento positivo ou negativo, normativamente determinado com a possibilidade de recurso aos tribunais para a instauração de providências coativas, caso tal comportamento não se verifique" (Costa, 1997, p. 13 apud. SCHWARTZ, G. 2001,p.56) Ou, ainda, conforme explica Konzen (2000, p.662) "é direito líquido e certo de qualquer cidadão brasileiro maior de sete anos, exigível do poder público a qualquer tempo, sem importar a condição pessoal, econômica ou social do inconcluinte".

Nos artigos da Constituição aqui destacados, e que fazem referência ao ensino fundamental, constata-se a intenção dos legisladores de combater a evasão escolar (art.206 e no art.208, parágrafo 3º) e para a qual dividem a responsabilização do Estado (em todos os níveis: municipal, estadual e federal) com as famílias e com a sociedade. Para garantir a eficácia social deste direito, estão previstos vários programas suplementares tais como merenda escolar, transporte escolar, material didático e atendimento à saúde - que não são programas novos mas reafirmados - além do recenseamento escolar, como forma de chamar os pais à responsabilidade pela matrícula dos filhos na escola e de recursos orçamentários da União, Estados e municípios para facilitar as condições de freqüência e permanência na escola.

A educação como direito social, inscrito constitucionalmente, deve ser protegido, garantido/efetivado e defendido, como direito fundamental. Estas funções se distribuem através dos instrumentos criados pelo próprio Estado: o zelo, pelo Conselho Tutelar; a proteção, pelo controle do Ministério Público; e a garantia e efetivação, através das políticas públicas (sociais e educacionais).

É possível destacar avanços nesta CF em relação às Cartas anteriores (Barzotto ,2003) e também no que se refere ao direito à educação. Em primeiro lugar, ao ultrapassar a concepção de direito à educação apenas como direito individual e ser reconhecido como um direito social e, assim, merecer atenção do Estado ao prover a oferta e condições para a permanência na escola; ao fato de ter ampliado o conteúdo deste direito, incluindo a permanência na escola como princípio do direito de crianças e adolescentes em fase de escolarização obrigatória; o avanço verificado no entendimento do direito à educação pelos legisladores, ao incluir o direito à permanência na escola, refletiu os avanços no entendimento da evasão como problema social de causas multifatoriais; ao garantir o direito à permanência foram assegurados recursos orçamentários e programas suplementares; a extensão da obrigatoriedade do Estado em ofertar o ensino fundamental e garantir a permanência na escola até os 18 anos[70], antes limitado aos 14 anos de idade.

Nesta mesma tendência, o Promotor da Infância e Adolescência, Armando Konzen, em aula magna proferida na FACED/UFRGS, em oito de agosto de 2003, disse que

[70] Já está em curso na cidade de Porto Alegre, um movimento que reúne escolas, Conselhos Tutelares, Ministério Públicoe Juizado da Infância e Juventude para garantir a permanência na escola dos adolescentes até os 18 anos, estendendo o direito à permanência no ensino médio, ultrapassando a obrigatoriedade apenas para o ensino fundamental.

> a inserção constitucional da Doutrina [Jurídica] de Proteção Integral à Infância [e à Adolescência][71] significou uma acréscimo significativo de direitos fundamentais (convívio familiar, saúde, educação, dentre outros) e, entre eles, o Direito à Educação, que foram rigorosamente regulamentados.

Konzen, numa posição diferente da festejada por Barzotto (op.cit), ressalta que houve ruptura na concepção da educação que ultrapassou a de valor e somou-se a uma concepção de educação como direito. Passou a ter mérito jurídico e, nesta condição, passou a ser obrigação do Estado.

> A educação não é mais apenas um valor, situado no campo ético, não é mais uma necessidade, situado na discricionariedade das políticas públicas e da conveniência da formulação da demanda e da oferta, mas é um direito, que gera uma atribuição dupla ao Estado: como provedor e responsável principal pela Educação (de exercer a tutela contra o próprio Estado), como poder público e não como ente político da Federação e, também como garantidor, afirmado no texto constitucional a obrigação em garantir à criança o Direito à Educação. Estas atribuições são repassadas ao Sistema de Justiça - responsável pela regulamentação da Educação como mérito jurídico – e ao Sistema da Educação – para dizer se a criança está recebendo o que a lei lhe garante (KONZEN, 2003).

A partir desta exposição, é possível afirmar que a CF/88 avançou em relação às Cartas anteriores ao acrescentar o princípio da permanência na escola como conteúdo do direito à educação; avançou ao estender o direito à permanência na escola até os 18 anos de idade e avançou, ao ser considerado direito público subjetivo; avançou ao assegurar a efetividade deste direito e a justicialidade, o que antes não existia.

2.2.2 A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, aprovada em 3 de outubro de 1989, é fruto de intensa mobilização política e participativa de amplos setores da sociedade gaúcha, imbuída do espírito democrático que a atravessou. Deve a Constituição Estadual guardar ordem hierárquica à Lei Maior quanto a direitos e princípios, estando aberta a adaptações da realidade estadual, podendo inclusive, ampliar o que fora previsto na Constituição Federal.

---

[71] A concepção de doutrina na área do Direito é diferente à da Filosofia Política. Na área do Direito "é compreendida como o estudo e a elaboração das normas jurídicas e a interpretação teórica do Direito. [...] Constitui um conjunto de princípios de direitos para garantir à criança e ao adolescente um novo status, diferenciado daquele que, até o final dos anos 80, lhe era conferido internacional e nacionalmente. A condição de sujeito de direito que emerge a partir da nova posição doutrinária significa "que a criança e o adolescente já não poderão mais ser tratados como objetos passivos da intervenção da família, da sociedade e do Estado. A criança tem direito ao respeito, à dignidade e à liberdade, e este é um dado novo que em nenhum momento ou circunstância poderá deixar de ser levado em conta." (COSTA LIMA, 2000, p. 290).

Para manter o paralelismo com o que venho apresentando, foram destacados apenas os itens relativos à permanência na escola.

O Direito à Educação é tratado no Título II - Da Segurança Social, capítulo II, Da Educação, da Cultura, do Desporto, da Ciência e Tecnologia, da Comunicação Social e do Turismo e, de forma específica na seção "i" nos artigos 196 a 200.

Ao compararmos a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, constata-se que o artigo 196 da Constituição Estadual amplia o art. 205 da CF, ao acrescentar que "a educação será distribuída baseada na justiça social" Foi entendido pelos legisladores estaduais que – guardada a hierarquia com Lei Maior – o Estado escalonará a distribuição de vagas, de acordo com critérios de justiça a serem definidos, privilegiando o acesso e permanência para carentes e desassistidos, conforme ressaltado no art. 191, inciso II, da Constituição Estadual.

O art. 197 é a transcrição fiel e o endosso integral do art. 206, incisos I a VII da CF; no art. 198 da CE/89, o Estado tem o dever de assumir parte do ensino fundamental, transferindo aos municípios, o dever de ofertar creches, pré-escola e ensino fundamental além de complementar as políticas federais de renda mínima, com programas permanentes e gratuitos para garantir a permanência na escola; no art. 199 e no art. 200, os constituintes estaduais acrescentaram maiores responsabilidades ao poder público ao responsabilizar juridicamente a escola e os pais pela infreqüência dos filhos ou tutelados.

2.2.3 A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1990

A Lei Orgânica do Município, na trilha do processo de democratização em todos os níveis federativos, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, em 4 de abril de 1990. Com o novo *status* de ente da Federação, atribuído pela CF/88 nos artigos 29 a 31, coube aos municípios "a autonomia, a competência para elaborarem suas Leis Orgânicas e a competência comum (com a União, os Estados e o Distrito Federal) em largo espectro de assuntos, inclusive a educação" (LUCE, 1990, p.10), conforme disposto nos artigos 211 e 212 da Carta Magna.

Os itens relativos à educação no município de Porto Alegre, estão contidos no TÍTULO IV – Da Ordem Social e Cidadania, Capítulo 1 – Dos Direitos e Garantias dos Munícipes e do Exercício da Cidadania, Seção VI – Da Educação, abrangendo os artigos 176 a 190.

É notória a preocupação dos constituintes municipais em promover a inclusão escolar pela via legal, consoante a tônica dos ordenamentos superiores.

2.2.4 O Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003)

A partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, o Brasil, como signatário, assumiu a "responsabilidade de assegurar à sua população o direito à educação [...]".[72] Internamente, foi promovido um amplo movimento social e político que culminou com o Compromisso Nacional de Educação para Todos, no qual governos e entidades da mais variada ordem assumiram o compromisso de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação da população, expresso no Plano Decenal de Educação para Todos[73]. Neste documento os objetivos eram de "assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atend[essem] a necessidades elementares da vida contemporânea" e o de "responde[r] ao dispositivo constitucional que determina eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino".

O Plano Decenal de Educação Para Todos, uma ação brasileira resultante do compromisso assumido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, "foi concebido e elaborado para ser um *instrumento-guia* na luta pela recuperação da educação básica do País"[74]. Trata-se de um conjunto de diretrizes políticas voltadas especificamente para o ensino fundamental e para a universalização do acesso a ela e a erradicação do analfabetismo. O Plano Nacional de Educação para Todos tomou como referencial os planos estaduais e municipais de educação que fizeram parte da metodologia da EpT no Brasil para que houvessem estratégias específicas para cada contexto. A partir do diagnóstico, apresentado no Capítulo I do documento, o capítulo II, intitulado "Obstáculos a Enfrentar" avalia que "o sistema educacional vem mostrando incapacidade de associar o acesso, a permanência com qualidade e eqüidade para uma clientela afetada por profundas desigualdades sociais". O capítulo III – Estratégias para a Universalização do Ensino Fundamental e Erradicação do Analfabetismo elenca as metas a serem alcançadas em dez anos (expirado em 2003). Dentre

---

[72] Introdução, Plano Decenal de Educação para Todos, p.11

[73] O Art. 1º da Declaração Mundial sobre Educação para Todos – *Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem* , do item Objetivos, diz: "Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades básicas educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo e a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos de aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-la variam segundo cada país e cultura e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo."(p.73)

[74] **Plano Nacional de Educação para Todos: 1993-2003.** Brasília, MEC, 1993 (versão acrescida.) Apresentação do Sr. Min. da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel, maio de 1994.

as metas, estavam previstas a redução das repetências, sobretudo na 1ª e 5ª séries e a necessidade de congregar os esforços da sociedade civil e do Estado conjugando esforços das organizações governamentais, as organizações não-governamentais, as empresas, além do aperfeiçoamento da legislação para garantir o cumprimento dos mandatos constitucionais e legais e reordenar o binômio qualidade e eqüidade, "visando a atingir novos padrões educacionais compatíveis com o direito social de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem". Para tanto, foram firmadas onze ações estratégicas, destacando-se a de nº 7 que faz referência explicita à melhoria do acesso e da permanência escolar, pois "a permanência com sucesso na escola talvez constitua o maior desfio a ser enfrentado neste final de século". As sugestões para o atingimento das metas previam, no conjunto, a melhoria da qualidade do ensino nas séries iniciais, o aperfeiçoamento dos processos de avaliação escolar com vistas à superação da cultura da repetência, melhorias curriculares que poderiam estar combinadas com a educação para o trabalho para alunos de 5ª a 8ª série, que, no conjunto, ajudariam "a evitar a evasão precoce e aumentando a escolaridade média dos jovens", sem esquecer os diferentes segmentos sociais que acorrem à escola e mediante a adoção de planos, métodos e instrumentos apropriados a estes segmentos, privilegiando as crianças e adolescentes oriundas de famílias em situação de pobreza e também as crianças e adolescentes indígenas, bem como os adolescentes já integrados ao mercado de trabalho. A participação governamental previa a criação de novos programas e a intensificação das ações e programas em andamento, donde destaco Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Programa Salto para o Futuro (ação do Programa de capacitação à distância voltado para professores, dirigentes e especialistas de educação), programa de Apoio à Inovação Pedagógica e Educacionais, Programas de Assistência ao Estudante tais como merenda escolar e do livro didático, ainda em andamento.

Era um plano arrojado e politicamente voltado para enfrentar os sérios problemas do ensino fundamental. Refletia não só a intenção dos formuladores em implementar ações preventivas na área social e pedagógica, mas, previa, também, a criação de sistemas de monitoramento através do sistema nacional de avaliação, e do regime de colaboração entre municípios, estados e União. Por último, delegava à escola a oportunidade para encontrar suas próprias formas de enfrentar a evasão e a infreqüência.

Era uma proposta ampla que previa, além das ações ***na*** escola, ***no***/***do*** sistema de ensino, a integração da sociedade, das Universidades e das mais variadas organizações da sociedade civil.

2.2.5 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996

Em se considerando que o direito social à educação é um direito prestacional de baixa normatividade, a criação de outras normas se impõem para que o direito constitucional tenha eficácia social. Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é uma destas normas que compõe o ordenamento jurídico-educacional brasileiro.

Lei é "aquela norma geral e de vigência sucessiva definida e declarada obrigatória por mandado conhecido de um Poder que se acata", conforme define Peres (1991, p.111). Sobre a importância desta lei, Costa e Lima (2000, p.294), assim se expressam em relação à LDB: "Essa lei é relevante por diversos motivos: normatiza, em âmbito nacional, o ensino formal..."

A Lei 9394/96, sancionada em 20 de dezembro de 1996, regula, em nove títulos, a educação formal brasileira, da educação infantil ao ensino superior, passando pelas modalidades de educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e os cursos e exames supletivos. Dispõe sobre a duração de cada nível de ensino, sobre o currículo, detalha matéria sobre as fontes dos recursos e a aplicação dos recursos públicos e os percentuais destinados à educação que cabem a cada ente político-administrativo, além de esclarecer sobre os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino; dispõe sobre a formação de professores e abrangência de sua atuação, entre outros aspectos, sem esquecer dos vários artigos relativos aos povos indígenas.

O direito à permanência na escola para o cumprimento obrigatório do ensino fundamental em escolas públicas e gratuitas aparece explicitamente em dois títulos, não se restringindo a crianças e adolescentes, mas estendendo este direito à modalidade da educação de jovens e adultos conforme os títulos II e III. De forma indireta, estará inscrito nos artigos e incisos que regem a vigilância sobre a freqüência como dever dos pais, da escola, da sociedade e do Poder Público.

No Titulo II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional – art. 3º, inciso I, que estabelece como princípio a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, reproduz o que já fora firmado na Constituição.

No Título III – Do Direito a Educar e do Dever de Educar, o art. 4º, reedita o dever do Estado com a educação escolar público reforçando os artigos constitucionais em relação à obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental; mas, no inciso VII, deste mesmo artigo, estende aos jovens e adultos a oferta de educação regular, "garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola". Este adendo à educação de jovens e adultos pode ser considerado um avanço em relação ao que fora firmado na Lei

Maior. O direito à permanência naquele documento estava garantida apenas para as crianças e adolescentes no ensino fundamental regular e, neste, é extensivo aos alunos trabalhadores.

Neste mesmo título, o art. 5º pode ser considerado o artigo mais importante em termos de garantia jurídica da efetividade da educação como direito. No parágrafo 1º, inciso III, os órgãos públicos e a sociedade deverão zelar junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência das crianças e adolescentes à escola. No parágrafo 2º, do art. 5º, está reafirmado que o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo. Aqui, o Poder Público partilha a responsabilidade pela efetividade deste direito com a sociedade como um todo – cidadãos, associações comunitárias, associações sindicais, entidades de classe, ou outros legalmente instituídos, e ainda o Ministério Público - poderão acionar o Estado para exigir a concretização deste direito. A ação judicial perante o Poder Judiciário, será gratuita e de rito sumário. E, se for constatada a afronta ao art. 208, § 2º da Constituição Federal - negligência na oferta do ensino obrigatório pelo Poder Público – será caracterizado como crime de responsabilidade e, "portanto, infração do direito penal. Nesta linha, além do aspecto político-administrativo, a responsabilidade penal e a responsabilidade civil patrimonial" [75](FERREIRA, 2003, p.5).

Em apurado estudo sobre a matéria, Konzen (2000, p.663) relaciona as sanções às quais estão sujeitos os responsáveis pelas crianças e adolescentes em caso de negligência com relação à freqüência à escola. Diz ele que criança com faltas injustificadas ou criança sem o adequado aproveitamento escolar configura criança em situação de risco e, portanto, passível de tutela, devendo agir, conjuntamente, a escola e o Conselho Tutelar. A falta de providência pode implicar em punição do responsável, baseada em alguns artigos, tais como: o delito de abandono intelectual, previsto no art.246 do Código Penal; o delito de descumprimento do dever inerente ao pátrio poder, conforme previsto no art.249, do ECA; além desses, a ausência de matrícula e da regular frequência à escola coloca a criança e o adolescente em situação de tutela especial, conforme art.101 do ECA. No caso da ausência de oferta (omissão dolosa ou culposa) ainda não há enquadramento penal específico para o autor da conduta omissiva, mas pode configurar crime de responsabilidade, cf. art.5º, da LDB, além do enquadramento em crime de desvio de recursos públicos conforme previsto na lei de improbidade administrativa.

No Título IV – Da Organização da Educação Nacional – o art. 12, ao definir a incumbência das escolas, a Lei reforça o que já fora inscrito nesta LDB, no art. 5º, § 1º, inciso III, quando diz que as escolas deverão informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o

[75] Além desses, a efetividade do direito à educação também está ligado à Defesa do Consumidor, o que configura a educação como mercadoria.

rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica.

No Título V – Dos Níveis e Modalidades da Educação e Ensino , capítulo II, Seção I – Das Disposições Gerais, art. 24, inciso VI, é retomado o que já fora inscrito no Título IV, art. 12, dessa Lei, ao atribuir a responsabilidade pela freqüência à escola que deverá, por sua vez, também garantir a carga horária mínima exigida por lei bem como oferecer estudos de recuperação, para os casos de baixo rendimento. Ainda neste mesmo título, a Seção III – Do Ensino Fundamental o art. 34 expõe a intenção dos legisladores em qualificar o ensino ministrado ao impor a jornada escolar de "no mínimo quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula". Reaparece neste artigo que o direito à permanência é extensivo também aos jovens e adultos no ensino fundamental e médio que não cumpriram em idade própria, como inscrito neste mesmo titulo, na Seção V – Da Educação de Jovens e Adultos, no art. 37, § 2º, onde diz que "O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência na escola, mediante ações integradas e complementares entre si".

Ao encerrar, no item IX – Das Disposições Transitórias – o art.87 institui a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação da lei e a União deverá encaminhar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, "[...]o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos."

A Lei 9394/96 reitera a necessária vigilância sobre os alunos infreqüentes e responsabiliza as três instâncias administrativas, o município, o Estado e a União, pela oferta do ensino obrigatório conforme previsto no art.5º, parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º, do Título III. Nessa lei foi ampliada a definição de educação e ao retomar os deveres do Estado e das famílias no tocante à obrigatoriedade no cumprimento do ensino fundamental previstos na Constituição, discriminou-os melhor quanto aos objetivos e ao direito à educação, tal como o inscrito no Título II que trata Dos Princípios e Fins da Educação Nacional.

É possível constatar que houve avanços na legislação quanto ao enfrentamento da deserção escolar. Apesar das opiniões controversas sobre os avanços/recuos/permanências da LDB (DEMO, 1998), Pereira e Teixeira (1997, p.48), consideram que "o movimento progressista conseguiu uma 'meia vitória' no que diz respeito à regulamentação da educação básica. Se não houve vitória, também nem tudo se perdeu e a atual LDB introduz mudanças significativas na educação básica de nosso país." A LDB reforça, ao reeditar o que já estava posto na CF/88, "a centralidade das noções de obrigatoriedade, de gratuidade e qualidade como basilares na legislação e estruturantes da política pública de educação", conforme avaliação de Sari e Luce (2001, p.325).

Os títulos e artigos relativos à *permanência* na escola como direito constitucional são reimpressos na LDB, reafirmando o caráter de direito público subjetivo e autorizando/responsabilizando a sociedade e, em última instância, o Ministério Público a intervir judicialmente em favor de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade escolar-social ou risco de evasão. O direito à educação, além de ter ampliado o seu conteúdo, deixa de ser apenas um direito declarado para ser um direito cuja garantia e efetividade está prevista constitucionalmente e reafirmada na LDB, através de "rigorosa regulamentação" conforme Konzen. Nas palavras de Ferreira (2003, p.4), "[a LDB] teve um momento de grande brilho ao tratar da efetividade desse direito à educação".

2.2.6 O Plano Nacional de Educação, 2001

A idéia e a função dos planos educacionais remonta ao período dos escolanovistas. Para Saviani (1998, p.75) os planos nacionais de educação "são instrumentos de racionalidade científica, técnica e financeira de viabilização e de implementação das políticas educacionais." Silva (2002, p.183), referindo-se especificamente ao Plano Nacional de Educação diz que ele é "um instrumento de conteúdos sistematizados através do qual o governo imprime e coordena a direção educacional do país".

O Plano Nacional de Educação, ou Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, promulgado doze anos após a sua previsão pela Constituição Cidadã (5 out. 1988), estabelece as diretrizes, objetivos e metas para os três níveis de ensino e às diferentes modalidades, dispõe sobre a formação para o magistério do ensino básico e sobre o financiamento e gestão da educação. Cada capítulo é precedido por um diagnóstico sobre o nível ou modalidade de ensino a ser tratado e embasa as metas a serem alcançadas nos próximos dez anos, até 2011. O Plano tem como objetivo dentre outros, "a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública"; o último capítulo do documento refere-se ao acompanhamento e avaliação do Plano.

O Plano Nacional de Educação inicia o texto estabelecendo quatro prioridades, sendo que a primeira diz respeito ao tema desta dissertação.

> 1) garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino;

Esta meta, tal como redigida, constitui-se numa declaração de inconstitucionalidade e afronta tudo o que previra a CF, o ECA, a LDB e o EpT em relação ao direito à permanência na escola, ao negar a permanência àqueles com idade superior aos 14 anos.

Constitui inconstitucionalidade, pois afronta o art. 208 da Lei Maior que garante o direito ao acesso e permanência no ensino fundamental. A Constituição não prevê idade limite para conclusão deste nível de ensino, ao contrário. Um dos avanços da CF/88 foi justamente a abolição do limite nesta idade, como instituída na Lei 5692/71. Além da Carta Maior, afronta também os art. 5º e 37º, § 2º, da LDB - que estende este direito inclusive aos alunos que não concluíram este nível de ensino em idade própria - e o ECA.

As metas e objetivos do PNE para o ensino fundamental, a serem atingidos em cinco anos (2001 – 2006), apontam elementos indiscutíveis e inatacáveis, seja pelo ponto de vista da justiça social seja pelo enfoque da eficiência do sistema. Mas também constata-se que há uma intenção de minimizar o atendimento aos direitos fundamentais garantidos na Lei Maior, como o direito à permanência na escola, para além dos 14 anos de idade, reduzindo o atendimento dos programas suplementares a regiões e a famílias comprovadamente carentes.

O documento é ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que conjuga o mérito de fixar prazos curtos, prussianamente estipulados para a redução das desigualdades escolares, afronta e retira direitos conquistados e já assegurados pelo ordenamento jurídico da Educação. Na avaliação de Redin e Moraes (2001, p.45), no entanto, é um plano "politicamente correto (...) pois enquanto matéria programática, agrada tanto aos estudiosos vinculados ao materialismo histórico quanto àqueles que encaminham suas análises sob a perspectiva multiculturalista"

2.2.7 Planos Estaduais de Educação no Rio Grande do Sul

Com a retomada democrática, deixaram de ser feitos os Planos Estaduais de Educação (o último expirou em 1985) e passaram a ser feitos planos de gestão de governo para a área da Educação. Não foram observadas diferenças marcantes entre o que já vinha sendo aplicado no período autoritário e o que passou a ser implementado no período democrático. Talvez, uma mudança de ênfase, expressa em recursos financeiros, nos projetos já em curso. No período de 1991- 1994, durante o governo de Alceu Collares, foi elaborado o Plano de Ação Governamental, o "Educação Para Crescer", um conjunto de ações sócio-educativas voltadas para o primeiro grau enfatizando a permanência na escola, que resultou também no controverso "Calendário Rotativo". Após este período, não houve outro Plano de governo,

mas ações discriminadas com destinação de recursos e Planos Plurianuais, nos quais não foram encontradas propostas especificamente voltadas à permanência na escola.

2.2.8 O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069 de 13 de julho de 1990, reúne 267 artigos de proteção a crianças e adolescentes e regulamenta "todos os artigos da Constituição referentes ao assunto e, pela primeira vez na história brasileira dos direitos da infância e da juventude, fala em absoluta prioridade para as políticas destinadas ao menor."[76] Sobre os direitos à escola e à permanência nela, foram estabelecidas algumas determinações inscritas no Capítulo 4º, que atribui responsabilidades à família, à sociedade e ao Poder Público pela efetivação dos direitos fundamentais – nos artigos 53 a 57 que reafirmam o direito à permanência na escola e o dever do Estado em assegurá-la. Os artigos 60 a 67 referem-se à freqüência à escola e à atividade laboral de adolescentes, proibindo-a para os menores de 14 anos e, a partir desta idade, em locais e horários que permitam a freqüência à escola. Os artigos 98, 101 e 129 tratam das medidas de proteção e inscrevem as sanções aos violadores, aos omissos e aos negligentes.

Ao regular sobre os direitos e deveres destes novos sujeitos de direitos, o ECA tem sido considerado pelos operadores da justiça, como um documento de grande complexidade técnica. Com este estatuto, os legisladores criaram, literalmente, uma rede de proteção integral da criança e do adolescente e consideraram "diversas competências institucionais, disciplinares e profissionais envolvidas, abrangendo simultâneamente diferentes políticas públicas, e as diversas áreas do conhecimento científico e de atuação técnica" (BRANCHER, 2000, p.122), tais como a Pedagogia, o Serviço Social, a Psicologia, e a Medicina, que seria a idealização do Sistema de Garantia dos Direitos da Infância e Juventude. Ora tratado como "Rede de Atendimento[77]", a política de atendimento tanto na área da proteção quanto na área sócio-educativa [78] congrega um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, no qual a sociedade foi chamada a participar através de seus representantes.

---

[76] **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Encarte do jornal ZERO HORA, RS, em 30 novembro de 1990, p.2

[77] Brancher (op.cit,p.131) ao esclarecer a distinção conceitual entre Sistema e Rede, diz que "Sistema de Garantias de Direitos, tem-se em mente a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços de atendimento previstos idealmente em lei." Pelo uso popularizado dos indivíduos que integram as organizações envolvidas no Sistema de Garantias, a "Rede de Atendimento" seria a concretização, a implementação desse sistema, "por meio de um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços. "

[78] Brancher(op.cit,p.134) faz importante esclarecimento a respeito da imprecisão conceitual desta expressão que estigmatiza seus beneficiários tal qual empregada no Estatuto, e que "numa compreensão sistemática da lei, nota-se serem reservados exclusivamente ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei.", quando na verdade, o legislador estaria se referindo a políticas básicas de acesso universal.

Nos artigos 53 e 57, que tratam do direito à educação, há um chamamento ao conjunto da sociedade para garantir o direito à freqüência e à permanência na escola básica, prevendo a supervisão e fiscalização por parte do Poder Público, através dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público. Nestas atribuições pode ser entendido que o "potencial transformador do ECA, reside exatamente na concepção de direitos, institutos, órgãos e serviços que contempla como direito subjetivo da criança e do adolescente, trazendo por conseqüência seus mecanismo coercitivos de exigibilidade e asseguramento." (BRANCHER, 2001, p.132)

Neste entendimento, a escola passou a ser o "ponto de apoio fundamental" (BRANCHER, 2001, p.156) na implementação das políticas de atendimento à infância e juventude.

Além das ações diretamente voltadas à permanência na escola, o ECA regula sobre a idade mínima para ingresso no mundo do trabalho bem como as condições de trabalho do menor, estando vedada a possibilidade de atividade laboral durante o horário escolar; a intenção da sociedade em reinserir os excluídos ultrapassa as ações tradicionais. Passa a ser estimulado o desenvolvimento de pesquisas que aprofundem o conhecimento das condições que cercam estas crianças e adolescentes com o intuito de propor políticas públicas. A freqüência à escola é prioridade absoluta no ECA e estão previstas medidas suplementares para inibir a evasão e medidas punitivas aos pais/responsáveis que deixarem de cumprir com as obrigações escolares dos filhos ou tutelados. Esta vigilância ficou ao encargo do Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar, ao ser incumbido da função de zelar pelas crianças e adolescentes, assumiu um poder maior que o dos pais, podendo inclusive impugná-los ou responsabilizá-los quando constatada falta ou omissão no atendimento aos filhos e, neste caso, o descuido com a freqüência à escola.

A partir do ordenamento legal e da nova doutrina de proteção integral à criança e adolescente, o direito à permanência na escola, como conteúdo do direito à educação ultrapassou a esfera do Legislativo e do Executivo e instalou-se também no Judiciário.

2.2.9 Comentários Sobre as Instâncias Constitucional e Legal da Educação

O Direito à Educação está regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) e, mais recentemente, pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) e pela Lei do FUNDEF (Lei 9424/96), oriundos da Carta Magna. Estes são os principais documentos que compõem o ordenamento jurídico da Educação brasileira. São os instrumentos legais e normativos, mais

abrangentes que orientam as práticas escolares no sentido de garantir a permanência na escola, como conteúdo e como princípio do direito à educação. Poder-se-ia dizer que, tal como foi construído pelos constituintes legisladores, o Direito à Educação é apenas mais um dos instrumentos de proteção à infância/adolescência mas, talvez, o principal deles. No Sistema de Garantias de Proteção da Infância e Juventude, a escola de ensino fundamental assumiu a centralidade no atual panorama das políticas sociais e da política educacional. Pelos documentos nacionais e internacionais, o Direito à Educação, apesar de extensivo a todos, tem na criança e no adolescente das classes populares os beneficiários privilegiados da ação social e educativa estatal.

Em todos os documentos apresentados, constata-se que o controle sobre a evasão **não** foge da vigilância nem do controle das políticas educacionais e tampouco das políticas sociais públicas, como se houvesse um empenho em uníssono na efetivação do direito à permanência em todos os documentos referidos, tanto nacionais quanto internacionais.

Redin e Moraes (2001), bem como Silva (2002), destacam que, no caso das políticas públicas de Educação Básica, não se pode ignorar a influência e intervenção dos organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento como ONU, UNESCO, UNICEF, FMI, Banco Mundial e outras, neste privilegiamento, "visto que a Educação Básica é vista por essas organizações como fundamental para o desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos". Oliveira (2000, p.120) complementa esta idéia, ao dizer que estas agências têm concentrado seus esforços para a redução das desigualdades sociais através de uma distribuição de renda mais eqüitativa através da elevação do nível educacional, o que seria alcançado através do investimento em educação.

> Por esta razão, elegeram os anos 90 como a década da transformação produtiva, de mudanças qualitativas para alcançar competitividade no novo mercado mundial. É nesse contexto que inserem a preocupação com a educação, devendo estar em estreita vinculação com o mundo do trabalho e da produção. Mas, além disso, é necessário eliminar a pobreza, considerada o grande entrave para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2000, p.122).

O novo ordenamento jurídico ao afirmar o direito à educação, entendido como direito ao acesso e permanência na escola, definiu *quem* tem direito e direito *a quê*. Neste caso, é um direito fundamental, é direito individual e é direito social das crianças e adolescentes estarem na escola. É importante comentar que o direito à educação tem sido privilegiado frente aos demais direitos sociais. A positivação deste direito lançou as bases para a luta por sua efetividade, quando este não for adequadamente ofertado pelo Estado. A partir de 1988

modificaram-se os pesos da relação que se desenvolvia até então. De função supletiva no dever de educar, o Estado passou a ter um dever maior que o da família em relação aos cuidados com a educação. Pelo novo ordenamento jurídico, é função do Estado dispor de escolas e professores bem como elaborar políticas públicas para promover o acesso e a permanência na escola, função compartilhada com a família que tem o dever de matricular e zelar pela presença dos filhos na escola. Cabe ao Estado, então, não só promover a universalização do acesso, dar condições de permanência através da elaboração de políticas suplementares, bem como fazer o chamamento às famílias para a matrícula e o zelo pela freqüência dos filhos à escola; e, principalmente, oferecer meios jurídicos legalmente sustentados, para a reivindicação destes direitos. Este princípio foi enfatizado na Constituição Estadual e reafirmado pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, cabendo ao Estado a elaboração e principal proponente de ações de pró-permanência e também o responsável pela efetividade do direito à permanência na escola.

Mas, inflexões houve na legislação posterior a 1990, frente ao que dispunha a CF/88. As leis da educação que foram produzidas a partir da segunda metade da década dos anos 90, como a LDB e o PNE, se alinharam a uma visão mais encolhida do conteúdo do direito à educação, mais ao sabor dos organismos internacionais, como atestam Oliveira (2000), Silva (2002) e Gandra (2004). Apesar disso, não foi esquecido o privilegiamento do direito à permanência na escola e o esforço articulado entre as instâncias federais, estaduais e municipais para cumpri-lo.

O novo entendimento do problema da evasão escolar como produto de causas multifatoriais está refletido na legislação que prevê a articulação de ações interministeriais e intersecretariais de corte inclusivo no enfrentamento do abandono escolar por crianças e adolescentes em idade de escolarização obrigatória. E fica evidenciado que, mais do que o direito à educação, foi afirmado e garantido o direito à infância e o direito à juventude sendo, o direito à permanência na escola, uma dessas prerrogativas. É importante ressaltar as ações, programas e projetos oriundos de organizações da sociedade civil (Observatório da Cidadania e ABMP, por exemplo) e de instituições atentas ao cumprimento dos direitos à educação e dos direitos à infância e juventude, tais como as escolas, os Conselhos Tutelares e o Ministério Público.

No entanto, a ambivalência entre a ampliação e garantia dos direitos sociais, fruto do Estado Democrático de Direito, por um lado, e o encolhimento dos direitos por outro, fruto de legislações e normatizações da educação já construídas sob a égide da redefinição do papel do Estado, se fazem sentir na escola.

Caberá a esta, em última instância, buscar a melhor forma de aplicar as determinações legais, ao mesmo tempo que as políticas públicas previstas para garantir a permanência na escola se confrontarão com mudanças que afetam a efetivação deste direito.

Nesta primeira parte do texto foi abordado como, no plano legal foi positivado aquilo que já vinha sendo praticado pelos juízes à margem e além do direito legal como uma interpretação possível do direito; também foram inscritos no ordenamento jurídico da Educação as expectativas daquilo que, no imaginário coletivo se construiu como ideal de justiça. No período compreendido entre a promulgação da CF(1988) e a aprovação do Plano Nacional de Educação (2001) foram elaboradas políticas sociais de corte inclusivo mas focalizadas apenas nas crianças e adolescentes, sendo as mesmas regressivas em relação aos demais direitos sociais inscritos na CF. Apesar disso, a focalização tem diminuindo a dualidade norma-fato apontada pelas estatísticas oficiais que demonstram a eficácia social destas políticas no que diz respeito ao acesso e à permanência na escola.

2.2.10 O Direito à Permanência na Escola no Regimento Escolar e no Projeto Político-Pedagógico: a escola estudada comparada a outras escolas do RS

O Regimento Escolar, que vige atualmente nas escolas estaduais do Rio Grande do Sul, é fruto de legislação ordinária que compreende a Lei Estadual que rege a gestão democrática, a Lei 9394/96, a Resolução 236/98, de 21 de janeiro de 1998 e o Parecer 740/99 emitidos pelo CEEd/RS, alavancadas pela discussão democrática, ampla e controversa que atravessou a Constituinte Escolar das escolas estaduais, realizada durante o ano de 1999-2000. Pela Lei Estadual nº 10.575 de 14 de novembro de 1995, alterada pela Lei nº 11.695 de 10 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público e dá outras providências, está normatizado o direito à participação proporcional de representantes de pais e de alunos no Conselho Escolar.

O *conteúdo* do Regimento Escolar, seguindo orientação da Resolução nº 236 de 21 de janeiro de 1998 do CEEd/RS, art.4º, parágrafo único, deverá “ater-se-á à disciplinação dos elementos de caráter pedagógico” e apresentar os fins e objetivos da escola, a concepção do projeto político-administrativo-pedagógico-cultural que se desdobra em filosofia, fins e objetivos da escola, organização curricular e opção metodológica, gestão da escola, hierarquia pedagógico-administrativa apresentando a composição e atribuições dos operadores do ensino, regime de admissão e transferência e sistema de avaliação e certificação dos alunos, “medidas pedagógicas de caráter corretivo (antes denominado ‘regime disciplinar’)”, e Plano

Global. Todos os Regimentos Escolares contém estes itens, obrigatoriamente, mas não necessariamente nesta ordem e nem sob esta denominação, pois, pelo mesmo art. 4º, é facultado a cada estabelecimento de ensino a livre organização do documento desde que "obedecidos os princípios de ordenação e agrupamento dos assuntos",

Durante minha "estadia" na escola estudada pude acompanhar a reformulação do Regimento Escolar[79]. A importância de acompanhar os debates ateve-se ao fato de que as idéias de justiça e direitos/deveres que atravessam todos os itens a serem firmados no Regimento Escolar se dão neste fórum privilegiado. E, uma vez ali inscritos, passarão a orientar a prática dos direitos/deveres e a aplicação da justiça na escola. Além disso, é um momento emblemático para o exercício do direito de participação dos alunos na vida escolar, conforme definido na legislação ordinária. No entanto, só estiveram presentes à reunião, a presidente do Conselho Escolar, professora da escola, e uma representante do segmento "pais". O segmento "funcionários" e o segmento "alunos" apesar de convocados, não compareceram, e tampouco enviaram suplentes, abdicando do direito à voz e voto na elaboração daquele importante instrumento político da instituição tal como a legislação da educação lhe confere. Já dos professores, compareceram 27 no primeiro dia, 19 no segundo e 16 no terceiro dia, além da Direção e das duas orientadoras/supervisoras, de um total de 30 operadores do ensino, diminuindo paulatinamente a sua participação.

Todas as reuniões foram registradas em sua íntegra e foram analisados todos os itens que explicitam os direitos/deveres – sejam eles dos operadores do ensino ou dos alunos e, mais atentamente, o direito à permanência na escola.

Pude acompanhar *como* os operadores do ensino alocam/distribuem direitos/deveres, *quais* são eles, *quanto* de direitos/deveres, a *quem* estão destinados e quais os princípios de justiça prevaleciam (igualdade ou eqüidade).

A inserção destes itens no Regimento Escolar e no Projeto Político Pedagógico é, ou deveria ser, a expressão máxima da vivência democrática nas escolas e nas salas de aulas pois pressupõem não só direitos mas deveres, limites, obrigações e responsabilidades. Implica no reconhecimento do direito ao exercício de participação dos alunos na vida escolar, pois como diz Rawls (2000, p.134),

---

[79] Nesta escola está em vigor o Regimento elaborado em 2001 e que deverá ser reformulado, atendendo à solicitação da SE/RS atendendo à Resolução nº 269, de 11 de novembro de 2002 do CEEd/RS. Apesar de não ter sido aceito pela mantenedora e devolvido para reformulações, o mesmo não foi acompanhado de Parecer apontando o quê deveria ser revisado. Por esta razão a Direção desta escola optou por revê-lo na íntegra. Fui informada posteriormente que, tampouco a nova versão fora aceita pela SE/RS.

> A justiça como eqüidade[80] começa com uma das mais genéricas dentre todas as escolhas que as pessoas podem fazer em conjunto, especificamente a escolha dos primeiros princípios de uma concepção de justiça que deve regular todas as subseqüentes críticas reformas das instituições. Depois (...) as pessoas deverão escolher uma constituição e uma legislatura para elaborar leis, e assim por diante, tudo em consonância com os princípios de justiça inicialmente acordados.

Assim, o entendimento sobre "direitos do aluno" pode ser traduzido pela possibilidade de o educando "ser artesão/construtor de sua aprendizagem, [ter] o direito de aprender em seu ritmo próprio e não segundo uma cadência imposta pelo professor" (PAIVA, 1999, p.37); ou, como diz Cacheaux (1996, p.10 apud. PAIVA, 1999, p.37), "o direito de se exprimir, de falar, de dar sua opinião; o direito de ser ouvido, de ser acreditado; o direito de participar do processo de decisão e mesmo de tomar, sozinho, decisões" sem que isto implique em "abolir, negar ou qualificar negativamente a autoridade dos educadores. *Pelo contrário reconhecê-la é fundamental, uma vez que é nela que se apoia a garantia de direitos e deveres no contexto escolar*"[81] (PCN, 1997, vol.8, p.47 apud. PAIVA, 1999, p.31). Estes pressupostos estão de acordo com o que está definido pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), no ECA (1990) e também nos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997, vol.8).

No caso da escola pesquisada, há um item específico para "Direitos e Responsabilidades dos Alunos" no Regimento Escolar de 2001.

> **4.7 – Direitos e responsabilidades dos alunos.**
>
> Os direitos e as responsabilidades dos alunos estão em consonância com o ECA e legislação vigente considerando os princípios de convivência e observando cada caso.
> Os alunos deverão observar os horários de entrada e saída, assim como se responsabilizar pelo material escolar e respeitar professores, funcionários e alunos.
> A escola adotará o uniforme escolar, sendo responsabilidade da família e do aluno o uso do mesmo durante todo o período letivo e em atividades extra-classe com os professores.
> Qualquer reclamação ou relato de fatos ocorridos com os alunos será feito na coordenação pedagógica que, junto com a Direção fará os encaminhamentos necessários para resolver o caso.
> A escola propõe-se a dar atendimento especializado para portadores de necessidades especiais na classe especial para crianças com déficit de aprendizagem e atendimento especializado para portadores de altas habilidades em sala de recursos (REGIMENTO ECN, 2003, p.13).

---

[80] A justiça como eqüidade, para John Rawls, corresponde a posição de igualdade dos homens no estado da natureza, conforme tratado na teoria tradicional do contrato social. A partir de uma situação hipotética, na sociedade bem ordenada os princípio de justiça são escolhidos sob um véu de ignorância cujos resultados deverão ser o produto do consenso e um ajuste eqüitativo

[81] Grifos meus.

O texto é formal e não se observa uma produção mais elaborada e diferenciadora das demais escolas quanto ao significado de “direitos a” na organização escolar. À primeira vista há um desequilíbrio quantitativo entre direitos e deveres, pois há, aparentemente, mais deveres. Em relação aos direitos, a redação é sintética e não houve elaboração de direitos específicos a serem vividos/respeitados nesta escola senão aqueles firmados no ECA. Exceção feita quanto ao dever da escola em atender aos alunos de classe especial. Se, *aparentemente* resumido, há que se considerar o grande avanço obtido nesta escola que, ao inserir o ECA na íntegra, também propôs-se a respeitá-lo como orientador das relações entre operadores do ensino-alunos no contexto escolar. É importante ressaltar que os casos não previstos no Regimento serão julgados de acordo com a “jurisprudência professoral” (BOURDIEU, 1998, p.188). Já em relação aos deveres, o Regimento é mais discriminado e definido. Além das sanções e deveres previstos no ECA, outros deveres foram reafirmados tais como a observância dos horários de aula, a responsabilidade pelo material escolar, o uso do uniforme escolar e o respeito aos professores, funcionários e colegas. Paiva (1999), em pesquisa sobre direitos e deveres do aluno na escola e na sala de aula sob a percepção do professor, realizado no município de Erechim (RS), apontou que estes mesmos deveres também são os mais lembrados e reforçados pelos professores, após o dever maior do aluno de freqüentar a escola e ser assíduo. Já em relação aos direitos na escola, a referida pesquisa apontou a unanimidade das respostas à “possibilidade de todos os alunos freqüentarem a mesma [escola]” (PAIVA, 1999, p.42), seguidos pelo direito de “dispor de professores qualificados, de receber uma educação de qualidade, de estudar num ambiente limpo e arejado e de receber a merenda escolar” (idem. p. 42), que não foi exposto na ECN e em nenhum outro dos Regimentos consultados. Ainda, na pesquisa de Paiva, 75% dos professores manifestaram o direito “ao respeito e à expressão livre por parte do aluno, seguindo-se em menor índice, o direito de participar dos eventos programados pela escola e o acesso às suas diferentes dependências físicas” (idem, p.42), configurando uma maior preocupação “com os aspectos pertinentes ao processo didático-pedagógico” (PAIVA, 1999). Importante observação faz Paiva em relação às respostas dos professores. Diz ela que outros direitos sequer foram mencionados, tais como “o direito do aluno de ser respeitado pelo seu educador, de contestar critérios avaliativos podendo recorrer a instâncias escolares superiores, de acesso e permanência na escola, de organização e participação em entidades estudantis” (PAIVA, 1999, p.43). Estes direitos estão inscritos no ECA, art. 53 e 54, e ausentes nos Regimentos citados e também no da ECN/2001, senão como artigo inscrito no ECA.

Ainda que a participação dos alunos seja formalmente estimulada pela legislação, ela ainda não é uma realidade em todas as escolas do Rio Grande do Sul, pois apenas alguns poucos Regimentos Escolares a inscreveram nos Direitos e Deveres dos Alunos e Direitos e Deveres dos Professores. Este é o caso da Escola Estadual de Ensino Médio Emílio Meyer, do município de Guaíba (RS), do Regimento Escolar para todas as Escolas Municipais de Educação Infantil do Município de Estrela que, nas "Normas de Convivência", explicita direitos e deveres dos professores e dos alunos [f.12]; do Colégio Teutônia, de Teutônia (RS); a Escola Municipal de Ensino Médio do município de Santa Clara do Sul (RS) no item relativo às "Normas de Convivência", inscreve "direitos e deveres de todo o coletivo da escola." (p. 9); no Instituto Educacional Felipe Roman Ros, de Arvorezinha (RS), o item "Direitos e Deveres/Normas de Convivência" onde não há normas definidas de antemão mas elas deverão ser construídas por cada segmento – alunos, professores e funcionários da escola, e, àqueles que não cumprirem serão aplicadas sanções; e do Regimento da Escola Municipal de Ensino Fundamental Passo de Estrela, de Cruzeiro do Sul, que foi o mais completo e abrangente dos regimentos consultados, por detalhar direitos/deveres e sanções válidos para o corpo docente e discente[82].

Mas, nos Regimentos e Projetos Pedagógicos pesquisados em outras escolas, o item relativo a direitos e deveres dos alunos e/ou professores, sequer aparece – como é o caso da Escola Estadual de Ensino Fundamental Otília Correa de Lima, de Lageado, (RS), da Escola Municipal de Educação Infantil, do município de Sério (RS), nas quais há um silêncio total sobre direitos e deveres tanto para o corpo docente como para os alunos; no Centro Municipal de Educação Infantil Criança Feliz, de Nova Bréscia, tampouco estão inscritos direitos e deveres para alunos e/ou crianças, apesar do fato de no item "Vocação da Escola", haver importante referência à justiça e honestidade como prioridades da formação do cidadão; no Regimento para a quase totalidade das escolas de ensino fundamental do município de Porto Alegre também não consta um item específico referente a direitos e deveres dos alunos e/ou dos professores, mas no item "Normas de Convivência" há referência à disciplina como forma de organização da vida escolar.

Depreende-se, a partir destes dados explicitados, que os direitos de crianças e adolescentes na escola são diferentemente tratados conforme a configuração das relações sociais na escola, e da escola com a comunidade, que variam desde a mais democrática,

---

[82] O Título IV – Da Organização Disciplinar, Capítulo I, os art. 106 a 110 referem-se a direitos e responsabilidades do corpo docente, minuciosamente definidos em vários incisos destes artigos; no Capítulo II, os art. 111 a 114, referem-se aos direitos e deveres dos alunos, igualmente bem definidos e claramente apresentados; no Capítulo III – Das Medidas Pedagógicas, os art. 115 a 118 referem-se aos encaminhamentos a serem adotados se não forem observadas as regras de convivência nas dependências da escola.

participativa e transparente até formas sócio-políticas menos organizadas. É de observar também, que, após quinze anos de vigência do ECA, em muitas escolas os direitos das crianças ainda não foram reconhecidos conforme o idealizado pelas normativas da infância e juventude para que pudessem ser praticados, visto que ainda são muito poucas as escolas que inscrevem os direitos e deveres dos alunos, e há aquelas nas quais eles foram simplesmente sonegados.

A compreensão da escola como organização complexa, plural e multidiscursiva deve tornar-se particularmente visível na elaboração do projeto político-pedagógico "dada a natureza essencialmente política deste documento", conforme apreciação de Estevão (2004). É claro para os professores que o Regimento Escolar é o texto legal, a versão oficial dos fazeres escolares. No entanto, demonstraram descrédito pelo documento pois nem sempre o que está explícito como imposição ou como sugestão nos textos legais é seguido pela escola. Este não é, definitivamente, a expressão do que é realmente praticado nas escolas sob o véu do lícito, nem tampouco serve de norteador das ações na escola. É nítida a separação entre o dito e o feito, contrariando a trajetória progressista que embasou a proposta de participação da comunidade escolar na constituição da Escola e dos princípios que nortearam a discussão na/da Constituinte Escolar tornando-se mais um dos afazeres impostos pela SE/RS.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS E PRÁTICAS PELO DIREITO À PERMANÊNCIA NA ESCOLA

> *O conceito de justiça articula-se intimamente com outros conceitos, como o de igualdade, de eqüidade, de liberdade, de mérito, de poder e autoridade, entre outros, que vão condicionar, de modo particular, a maneira como pensamos a educação e o modo como as escolas devem organizar-se para cumprirem as suas finalidades. (ESTEVÃO, 2004, P.35)*

O Direito à Permanência na escola, inscrito no ordenamento jurídico da Educação brasileira, foi uma importante contribuição dos constituintes no enfrentamento das altas taxas de infreqüência e evasão das crianças e adolescentes nas/das escolas públicas.

Na perspectiva da regulação, a legislação foi pródiga ao abrigar um amplo espectro de leis protetivas dos sujeitos de direitos desta faixa etária, no que passou a ser conhecido como Sistema de Garantias de Direitos da Infância e Adolescência. E que, no lúcido dizer de Volpi (2000, p.484), "deve ser enfrentado como um problema que demanda tarefas coletivas."

A brilhante expressão cunhada por Santos (2000, p.163), "utopia jurídica de engenharia social através do direito", se adequa perfeitamente à tentativa de "sobre-juridização da vida social" (SANTOS, 2000, p.163) que, ao antecipar-se às condições institucionais, sociais e organizacionais existentes, provocou a criação de órgãos como o Conselho Tutelar e o Ministério Público, que podem empreender ações de resgate dos alunos infreqüentes.

À tarefa anteriormente realizada apenas pela escola, somaram-se os esforços do Conselho Tutelar e do Ministério Público, de forma articulada. Mas, ainda é na escola que repousa a centralidade das ações. A ela aportaram os programas sociais de fomento à permanência, nela está a responsabilidade primeira em manter os alunos, a partir dela são desencadeadas as ações de resgate dos infreqüentes e a ela compete acolhê-los no seu retorno.

O dever do Estado deve efetivar-se através das políticas suplementares conforme previsto na legislação ordinária. Mas é no desvelamento das práticas cotidianas *na*/*da* escola que se torna possível evidenciar como se dá essa efetivação e se há outras manifestações ou formas de distribuição de justiça social além do que foi previsto no ordenamento estatal. Através delas será possível dizer *se* e *como* os alunos usufruem/ou não do direito à permanência na escola.

No que compete à escola fazer, é possível antever três momentos diferenciados: a prevenção da infreqüência, o resgate dos infreqüentes e o acolhimento aos retornados. Cada uma destas fases demanda tratamento diferenciado, especificamente voltado para atender a um grupo diferenciado de crianças e adolescentes da sociedade brasileira, aqueles potencialmente em risco de evasão. Isto significa que, para efetivar o direito à permanência, tal como prevê o ordenamento jurídico-educacional, as práticas escolares e pedagógicas devem estar alinhadas com o idealizado pelos legisladores. A expressão documental dessa intenção deve estar contida no ordenamento institucional que deve contar com pelo menos dois instrumentos amplamente reconhecidos, o Projeto Politico-Pedagógico e o Regimento Escolar.

Nesta parte do estudo vali-me de diversas fontes de informação. Em relação às políticas sociais complementares, aquelas que competem ao Estado oferecer/cumprir, foi realizado o levantamento quantitativo, pois há registros documentais.

Já em relação às práticas preventivas da evasão *na* escola, segui os passos da etnografia como modalidade de investigação. Recorri a observações e entrevistas que se davam simultaneamente sem o *status* de ato solene de que normalmente se reveste uma entrevista. Assisti às reuniões do Conselho de Classe de final de ano e registrei o diálogo das professoras em relação aos alunos avaliados e qual a concepção de justiça que professam ao aprovar ou reprovar um aluno infreqüente. A partir das manifestações das professoras selecionei os alunos que fariam parte de minha amostragem para posterior acompanhamento.

Na mesma ocasião – final do ano letivo – ocorriam as reuniões para a reformulação do Regimento Escolar e do Projeto Político Pedagógico. Acompanhei a quase todas reuniões pois, quando ingressei na escola, algumas delas já haviam ocorrido.

Além desses, fiz anotações sobre a distribuição da merenda escolar e interessei-me pelas ações filantrópicas que as escolas realizam.

Visitei os Conselhos Tutelares das oito microrregiões de Porto Alegre e, também, o Ministério Público quando, então, pude conhecer um pouco mais sobre a dinâmica de resgate dos alunos infreqüentes através do acionamento da FICAI (caminhos e prazos).

No caso da ECN, as *causas da infreqüência* apontadas pelas professoras são variadas, não se destacando uma razão em especial. De acordo com a supervisora/orientadora,

> há muita movimentação dos pais.... (...) Em zonas de tráfico como esta, a população migra muito. Veja, uma mulher levou um tiro e, no outro dia, carregou com os quatro filhos para outro bairro; há também muita briga entre vizinhos. E, nessa mudança, as crianças permanecem matriculadas na escola e constam na chamada das turmas. Como os pais não têm dinheiro para a passagem, as crianças dependem da carona dos ônibus, que não é constante; os pais ficam distantes dos filhos e não controlam a freqüência dos filhos e os alunos acabam evadindo. A transferência, apesar de simples, se

torna um evento complicado. O Conselho Tutelar da MR3 não tem ajudado. Tem umas crianças que mudaram para Viamão e não conseguem vaga lá. O CT não tem ajudado porque não quer. É tão simples. Eles não solicitam tantas vezes a vaga para nós? O CT deveria entrar em contato com o CT de lá e resolver.

Uma professora acrescenta outras razões, a partir do comportamento dos alunos de sua turma. Diz ela que

Quando chove eles [os alunos] não vem à aula. As ruas ficam alagadas, imundas e eles tem que passar naquela sujeira. Num dia desses, de 29 alunos, só tive seis (6) em aula. Em dias de chuva eles não vem à aula. E quando as gangues entram em guerra? ...Um dia, no ano passado, chegou a vice-diretora da tarde às três e meia e pediu para uma aluna sair pois a avó tinha vindo buscar porque naquele dia teria guerra entre as gangues e a menina tinha que passar numa rua onde as gangues iam se enfrentar. O ambiente passa muito por aí... Tem o caso do Marcos e do Caetano, meninos muito agressivos, que, apesar das condições de carência pelas quais passam, são muito inteligentes. A mãe abandonou o pai e o deixou com os dois filhos. Eles são bem cuidados, freqüentavam a escola regularmente, e o pai começou a namorar uma aluna da escola. Quando terminou o namoro com a aluna, retirou os meninos...[83]

As causas historicamente presentes nas escolas e relatadas pelas pesquisas dos anos de 1970 e 1980 que apontavam o trabalho infantil e as sucessivas reprovações como potenciais motivações da evasão (LENSKIJ, 1986), também estão presentes mas diferem significativamente daquelas. O trabalho infantil *ainda* ocorre mas com intensidade infinitamente menor do que as apontadas pelas pesquisas até meados dos anos de 1990. Nesta escola, apenas uma adolescente de 16 anos não retornou à escola pois trabalhava como doméstica; e um menino que trabalhou temporariamente, estando ausente da escola por um bimestre. É possível hipotetizar que a melhoria das condições da infância/adolescência das classes populares no que diz respeito à permanência na escola, foram alteradas por um conjunto que compreende as declarações internacionais que proíbem o trabalho infantil, as políticas públicas de fomento à permanência e os efeitos do ECA.

1.1 A PREVENÇÃO DA INFREQÜÊNCIA

Prevenção, conforme o Novo Dicionário Aurélio (1975, p.1137), é "1.o ato ou efeito de prevenir(-se); 2.Disposição ou preparo antecipado e preventivo". Em se tratando de evasão e infreqüência são todas as formas empreendidas no enfrentamento da infreqüência e da evasão, antes que elas ocorram. Mas, como prevenir? A farta produção científica[84] sobre o

[83] Esta explanação só me foi concedida após a entrevista formal que mantive com a Profª. Marina. E o foi durante a conversa informal e de assuntos gerais que mantivemos enquanto percorríamos o trajeto entre a escola e o ponto de ônibus.

[84] O período de intensa efervescência das pesquisas educacionais, como foram as décadas de 1970 e 1980, privilegiaram o desvelamento do fracasso escolar ou da evasão e da reprovação no ensino fundamental, problemas estes que atravessaram a historia da educação brasileira. Os resultados das pesquisas evidenciaram a multicausalidade da infreqüência e da evasão escolar e sua estreita ligação com a pobreza, em toda a sua extensão (DEMO, 1994)

fracasso escolar e principalmente sobre a evasão revelaram ser este um fenômeno multifatorial ligado às camadas mais pobres da sociedade brasileira e, por isto, considerado injusto. Daí, o enfrentamento da exclusão escolar das classes populares nas escolas públicas se dar necessariamente sob a abordagem multidisciplinar (DEMO, 1994; PARADA, s/d). A partir dessa premissa o Estado passou a desenvolver e implantar ações afirmativas preventivas da exclusão escolar. As ações afirmativas têm por objetivo eliminar a dualidade norma-fato e, neste caso específico, aproximar discurso e ato pedagógico, com vistas à distribuição da justiça na escola, o que tem se refletido nas políticas sociais básicas e especiais oficiais e tem dado respaldo teórico às práticas cotidianas da organização escolar, inscritas ou não no ordenamento institucional.

Acredita-se que, apesar das condições sócio-econômico-culturais que predispõem à infreqüência, há um conjunto de fatores que favorecem a permanência na escola com sucesso e a predisposição de crianças e adolescentes estarem na escola e aprenderem. Estes aspectos referem-se às metodologias de aprendizagem, às causas atribuídas pelos docentes ao sucesso/fracasso de seus alunos (CASASSUS, 2002), ao *"clima emocional existente na sala de aula"* (Ibidem., p.147), à participação dos pais na escola, à autonomia e liderança do professor e do gestor, além dos programas suplementares fomentadores da permanência, como merenda e material escolar. Há fatores pessoais, particulares, próprios de cada um e que às vezes, nem a escola consegue mudar; mas, há outros que são passíveis de mudança. Importa, pois, conhecer quais os fatores intraescolares que predispõem à infreqüência e em quais deles as políticas públicas podem incidir.

No caso das políticas públicas, é o conjunto de programas, projetos e ações de fomento à permanência que atuam na tentativa de minimizar e/ou até eliminar as motivações para a evasão. Desde os anos de 1950 foram implantados os programa do livro didático, de material escolar, de merenda escolar, de transporte escolar. Mais recentemente, após o sucesso constatado em alguns municípios do Brasil[85], houve a implantação em 2001, do Programa Federal Bolsa-Escola (o qual a partir de 2005 é chamado de Bolsa Família). Há também o

---

Nos anos 90 houve uma reversão nas pesquisas que, da busca pela descoberta das causas do fracasso, passaram a privilegiar o estudo e divulgação de experiências bem sucedidas e começaram a apontar o sucesso escolar como objetivo a ser alcançado (OLIVEN, 1993). Ações afirmativas passaram a ser incentivadas pelos órgãos governamentais, por centros de pesquisa, ONGs, e a pesquisa acadêmica passou a mostrar as fissuras da teoria da reprodução, ao apontar experiências bem sucedidas na alfabetização e também da permanência na escola, como aquelas relatadas por Charlot e Lahire, na França, e Moll, (1996), no Rio Grande do Sul e, em nível governamental, as experiências das escolas por ciclos em Porto Alegre e em Belo Horizonte, dentre tantas outras. Os projetos de emancipação social, construídos a partir da inclusão escolar e de propostas educativas com qualidade política, foram reativados.

[85] Estudo avaliativo da implantação do programa em Brasília, realizado por Waiselficz (1998), apontou a contribuição significativa deste para a melhoria das taxas de presença na escola.

programa de transporte escolar gratuito urbano, instituído gradualmente em Porto Alegre a partir de 2000.

As políticas sociais que aportam à escola subdividem-se em políticas sociais básicas – extensivas a todos, de cobertura universal, como é o caso da merenda escolar e do material didático e material escolar - e as políticas sociais especiais - políticas e programas de assistência social de caráter supletivo ou de natureza compensatória - "destinadas às pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade, temporária ou permanente.[...] são para destinatários específicos que requeiram cuidados em dadas circunstâncias." (COSTA e LIMA, 2000, p.309). É o caso dos programas de renda mínima e os programas que atendem diretamente a crianças/adolescentes em conflito com a lei.

O direito à permanência na escola tal como inscrito no ordenamento jurídico-educacional tem encontrado nos programas sociais que exigem a freqüência à escola a sua potencialidade de efetivação sendo considerados imprescindíveis para garantir e efetivar este direito. Pela ótica dos programas sociais, a freqüência à escola é condição *sine qua non* para a concessão do auxílio financeiro. O contrato realizado entre Estado e famílias das classes populares tem, na escola, o seu ponto de encontro e materialização, *locus* privilegiado de cadastramento e fiscalização das famílias inscritas nos programas sociais. Este é o caso do programa federal Bolsa–Escola e do "Projeto Vou à Escola", em nível municipal.

Além desses, há os instrumentos institucionais que garantem, ou deveriam garantir, os direitos e deveres dos alunos, o Projeto Político-Pedagógico e o Regimento Escolar. Neste contexto não se pode esquecer o assistencialismo, prática cultural das escolas, que realiza ações eventuais e destinadas apenas a alguns alunos, muitas dessas positivas para o direito à educação.

1.1.1 Políticas e Projetos Oficiais de Fomento à Permanência na Escola

As políticas e programas sociais de corte inclusivo, sejam eles federais, estaduais ou municipais, em defesa do acesso e da permanência na escola têm demandado esforços interministeriais e intersecretariais. Programas que atendem ao mesmo tempo a defesa dos direitos e a proteção de crianças e adolescentes, têm sido vinculados a programas de renda mínima. Esta associação encontrou, no controle da freqüência à escola dos filhos e/ou tutelados, uma forma de cumprir com o dever do Estado para com a Educação, bem como com o dever de proteger crianças e adolescentes sob o enfoque da doutrina da proteção integral.

Dentre os programas federais de maior impacto e visibilidade destacam-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa-Escola/Bolsa Família; em nível estadual, deve-se registrar a iniciativa pioneira de magistrados gaúchos que culminou com a implantação da Ficha de Comunicação do Aluno Infreqüente (FICAI) originada no município de Porto Alegre.

1.1.1.1 O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, o Bolsa Escola

A escola objeto deste estudo teve sua primeira inscrição no Programa Bolsa- Escola Federal, em 2002. Era ali que, até 2003, inscreviam-se as famílias para os vários programas sociais. Para esta inscrição, os professores eram deslocados de suas atividades docentes e convocados para trabalhar - em turno inverso - no preenchimento dos formulários de inscrição e também esclarecendo as famílias que ali acorriam. No ano de 2002, foram inscritas aproximadamente 300 famílias e a distribuição das bolsas iniciou em abril. O controle da freqüência dos alunos inscritos é feito em planilha separada daquela de controle de presença da turma e enviado trimestralmente à Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, que confere as presenças de cada aluno inscrito no Programa e decide se mantém ou retira o nome do aluno da listagem[86].

Das famílias inscritas inicialmente, aproximadamente 50% delas foram contempladas pelo Bolsa-Escola[87]. As operadoras de ensino criticam os critérios de seleção alegando que "aqueles que mais precisam não receberam". O controle externo deste programa nem sempre beneficiou aquelas famílias mais necessitadas deste recurso, conforme avaliação das operadoras do ensino. Waiselfisz (1998, p.101), referindo-se ao Programa implantado em Brasília, aponta ser esta a mesma queixa dos beneficiários de lá, e comenta que "fala-se muito dos erros e injustiças cometidos por técnicos do Programa"[88].

Embora o conceito de pobreza seja bastante relativizado para efeitos de concessão dos benefícios, há critérios formais e objetivos que devem ser preenchidos pelos postulantes ao Programa Bolsa Escola, tais como a faixa etária do aluno e a renda familiar. Em contrapartida, para a concessão do Bolsa Escola Federal – parte do conjunto de programas unificado sob a

---

[86] O trabalho é realizado mensalmente pela supervisora de ensino, pois a escola só tem uma secretária cuja carga horária de trabalho semanal, já é ultrapassada com as suas próprias atribuições.

[87] O Bolsa-Família unificou todos os programas sociais num só. De instituição recente, ainda não fora informado à escola nenhuma mudança operacional, em decorrência da unificação e da mudança de denominação.

[88] As razões que levaram os alunos incluídos no Programa a terem cortados os seus benefícios, mereceria uma investigação mais focalizada. Para corrigir distorções, em Porto Alegre, as inscrições passaram a ser feitas diretamente nas vilas, e os funcionários da PMPA vão de casa em casa, para fazer o cadastramento das famílias interessadas.

denominação de Bolsa Família, o Decreto de nº 3.823, de 28 de maio de 2001, que aprova o regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação "Bolsa Escola", traz, na Seção II – Da Freqüência Escolar para Fins de Cálculo do Benefício, art.21 § 1º, a exigência de, no mínimo, 85% de presença no trimestre. Das 135 crianças beneficiadas nesta escola no início da distribuição, em abril de 2002, apenas 82 continuavam na lista, no início de 2003. Ou seja, aproximadamente 47% dos alunos inicialmente inscritos foram eliminados ao longo de 2002. E outros alunos foram perdendo o benefício ao longo de 2003, a ponto de, no último trimestre de 2003 apenas 15 alunos continuarem inscritos, o equivalente a 11% do número inicialmente contemplado. — "Isso que a gente ainda apaga as faltas para eles continuarem recebendo, prá ver se eles voltam. Se a gente cortar, aí eles se vão mesmo!", confidencia a supervisora, ciente do ilícito que cometia.

Estes dados são inquietantes pois nem mesmo o benefício financeiro foi capaz de impor a freqüência à escola. Waiselfisz (1998) aponta melhorias significativas nas condições de vida das famílias dos alunos incluídos no Programa ressaltando o fato de que dentre os que permaneceram com a bolsa, 25% deles são filhos de desempregados. Mas o número bastante elevado de alunos que perdeu a Bolsa indica que o Programa não alcança o efeito almejado em sua totalidade.

A aplicação das sanções que prevê o Programa Bolsa Escola – ao cortar os benefícios - é entendida pelas operadoras do ensino como uma medida injusta. A supervisora, em cujas mãos está o poder de manter ou apagar as faltas dos alunos infreqüentes, pratica a justiça do imaginário coletivo que associa a pobreza à injustiça social. Com este ato, a supervisora demonstra não ter incorporado a nova doutrina de proteção integral da infância e da juventude que traz, na pedagogia da coação, o sentido educativo da presença na escola.

O que seria justo? Nestes casos, a idéia de justiça distributiva está associada ao maior grau de carência material, tão de acordo com as regras da moralidade cristã e também com a justiça como eqüidade da teoria rawlsiana, que não admite desigualdade social senão a partir do momento em que todos dispõem dos bens sociais primários. O "justo" na teoria universalista de Rawls deve atender a dois princípios sendo que, no segundo, o filósofo expressa estas condições:

> 2. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: elas devem ser (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos; e (b) vinculadas a cargos e posições abertas a todos em condições de oportunidade eqüitativa. (RAWLS, 2003, p.10)

As operadoras do ensino atribuem ao critério de pobreza um significado diferente daquele estabelecido pelos técnicos do Programa.

O ato de registrar e comunicar o excesso de faltas à Secretaria Municipal de Educação, incorrendo em desligamento dos alunos do Programa, é sentido pelas operadoras do ensino como potencial motivador de abandono definitivo da escola por estas crianças/adolescentes e suas famílias. A idéia de justiça praticada nesta escola não é aquela prevista pela lei que instituiu o Programa. A aplicação da lei, informando o número de faltas do trimestre e que ultrapassou os 15% permitidos, neste caso, é percebida pelas operadoras de ensino como punição aos já desfavorecidos.

Pode-se dizer que com esta diferente interpretação da lei, as operadoras do ensino estariam praticando uma jurisprudência na contramão do que prevê a lei, uma outra justiça.

1.1.1.2 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

O PETI é um programa de abrangência nacional, implantado em 1996 e conta com a participação de ministérios, secretarias e outros órgãos governamentais, e a participação dos Estados e dos Municípios, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Visa erradicar as piores formas de trabalho infantil através da transferência direta de renda do governo federal às famílias de crianças e adolescentes, na faixa dos 7 aos 15 anos de idade[89] através da concessão de uma bolsa[90]. Em contrapartida, as famílias de meninos e meninas beneficiadas com a bolsa assumem o compromisso de matricular seus filhos na escola, fazê-los freqüentar a jornada escolar ampliada num mínimo de 75% do total de aulas e afastá-las definitivamente do trabalho até completarem os 16 anos de idade. Além da proteção das crianças, o Programa tem o objetivo de envolver os pais em atividades geradoras de renda. A freqüência obrigatória à Jornada Escolar Ampliada, significa participar do conjunto de atividades realizadas em período extracurricular tais como reforço escolar, alimentação, práticas esportivas, artísticas e culturais. Cabe aos municípios ofertar e controlar esta Jornada, para a qual recebem recursos federais[91].

---

[89] Este limite de idade varia conforme o ministério. Para o Ministério do Trabalho e Emprego, por exemplo, o limite de idade é de 14 anos.

[90] Em 2004, os valores das bolsas eram de R$ 40,00 por cada criança cadastrada que exercesse atividades na área urbana (considerados aqui os municípios com população superior a 250 mil habitantes) e de R$ 25,00 para crianças envolvidas em atividades típicas da zona rural. Além da bolsa, o programa destina o valor de R$ 20,00 a cada criança da zona urbana e de R$ 10,00 às crianças da zona rural, para cumprirem a Jornada Escolar Ampliada.

[91] A deputada Vânia Lúcia (PSDB-GO) em depoimento ao Correio Braziliense em fevereiro de 2004, relatava que o PETI não havia sido incorporado ao Bolsa Família Cidadã do governo federal por opção dos municípios, que preferiram mantê-lo em separado pelas especificidades próprias e por não sofrerem fiscalização.

Conforme informações disponibilizadas pela Secretaria de Assistência Social do Governo Federal[92], no ano de 2002, o Programa estava implantado em 26 estados da Federação e no Rio Grande do Sul, 18 municípios eram atendidos pelo Programa. Apesar de a escola pesquisada não estar cadastrada no Programa, é importante referi-lo como uma das políticas sociais públicas de fomento à permanência na escola. Ainda que a permanência na escola não seja o foco das ações, é através dela que tem sido possível ao Estado atingir os objetivos do conjunto de programas sociais.

A forma de participação pluripartite atende ao dever constitucional do Estado para com os direitos sociais. Neste caso, cumpre o dever da oferta de acesso e permanência na escola e, principalmente, da proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

1.1.1.3 O Transporte Escolar Urbano

O transporte escolar urbano gratuito, como política suplementar do direito à permanência na escola, previsto na Constituição Federal, na Constituição Estadual (art.198), na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (art.186), e também no ECA, é de instalação recente no município de Porto Alegre.

Embora houvesse amparo legal para a exigência do cumprimento do dever frente à omissão do Estado, ao violar os art. 53 (que dita o acesso à escola próxima à residência) e o art.54, inciso VII do ECA, e também, os art. 98 e 208 da CF só recentemente, e através de pressão da comunidade de um bairro de Porto Alegre, é que o Conselho Tutelar encaminhou a solicitação/exigência ao Poder Público Municipal, através de um Projeto – e não de ação civil pública – de que o direito ao transporte gratuito fosse cumprido, quando não houver vagas em escolas próximas à residência dos alunos.

O elevado número de Fichas de Comunicação de Aluno Infreqüente (FICAI)[93] recebidas pela Microrregião 5 do Conselho Tutelar, mostrou que o maior percentual de alunos infreqüentes residiam no bairro mas freqüentavam escolas distantes e as famílias enfrentavam dificuldades financeiras para pagar o transporte escolar. Assim, o passe gratuito se destina àqueles alunos que, pela Central de Vagas, foram enviados para escolas distantes de suas residências, sendo necessário a utilização do transporte escolar gratuito.

---

[92] As informações estão disponíveis nos sites www.assistenciasocial.gov.br; www.brasil.gov.br/pl_infant.htm; e especificamente sobre o Rio Grande do Sul, www.stcas.rs.gov.br/das.htm

[93] As FICAIs são fichas de controle da infreqüência dos alunos, emitidos pela escola e comunicados ao Conselho Tutelar que tomará as necessárias providências para o retorno das crianças e adolescentes à escola no menor prazo possível. Este instrumento de controle da freqüência será analisado no item 1.2 O Resgate dos Infreqüentes.

As pressões da comunidade organizada na luta pelo transporte gratuito tiveram como resultado a implantação de iniciativa pioneira da Rede de Atendimento das áreas de abrangência das Microrregiões 5 e 7 do Conselho Tutelar de Porto Alegre, apoiada no art. 98, ao referir-se à punição ao Estado em caso de omissão, conforme inscrito no ECA (reforçado pelo art. 208, inciso V). No ano de 2000 foi firmado o Convênio entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e empresas de transporte coletivo municipal urbano para atender os estudantes das escolas públicas municipais e estaduais que se deslocam para escolas distantes de suas moradias com o transporte escolar gratuito, por meio do "passe livre". O projeto-piloto, denominado "Projeto Vou à Escola", estabelecia como um dos critérios para concessão do passe gratuito o "acompanhamento bimestral da freqüência dos alunos pela SMED/SEC" (COORDENAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES DE PORTO ALEGRE, [2003], [F.2]).

Em dezembro de 2003, foi encaminhado pelo Ministério Público à Prefeitura Municipal de Porto Alegre o pedido de extensão do projeto para todo o município de Porto Alegre, que viria beneficiar também os alunos matriculados na ECN. Naquela ocasião foi encaminhado à Prefeitura Municipal de Porto Alegre o pedido de 17 mil passes gratuitos para estudantes das escolas públicas. A PMPA autorizou oito mil desses pedidos. E, conforme verbalizado pelo conselheiro tutelar, "os demais nove mil deverão ser obtidos através da mobilização popular".

Inicialmente previsto para corrigir a omissão do Estado em relação a vagas no zoneamento e, na impossibilidade desta, oferecer transporte gratuito para o deslocamento a outras escolas, este projeto passou a integrar as ações de fomento à permanência na escola.

As políticas sociais de fomento à permanência na escola, dirigidas a grupos e/ou segmentos específicos da sociedade no Estado "pós-welfarismo", e atendendo a uma ética pós-moderna da justiça como reconhecimento das diferenças, ainda guardam muito da idéia de justiça praticada no Estado Social. A idéia de justiça vinculada à "lógica da proteção" visava, sobretudo, "compensar as desigualdades e as injustiças e assegurar sobretudo, os direitos sociais" (ESTEVÃO, 2004, p.13).Tal como nas políticas sociais e também nas políticas educacionais, o conceito de justiça aparece subteorizado e "não deixa de ser surpreendente [...] que não tenha sido até o primeiro conceito a impor-se no campo educativo" (ESTEVÃO, 2004, p.36), haja visto que "no contexto escolar a justiça social não é algo diferente da educação" (STURMAN, 1997, p.12 apud. ESTEVÃO, 2004, p.36).

Romper com a lógica de exclusão e injustiça que opera na escola, presente no disciplinamento e nos métodos de ensino e avaliação que não consideram as subjetividades e

culturalidades nas relações professor-aluno-saberes, faz parte do que Rawls (2002) denomina de "justiça procedimental pura" [94].

A violação dos direitos no interior da escola e no cotidiano pedagógico, é muito mais sutil do que os dados oficiais e quantitativos levam a crer. Os dados quantitativos registrados são apenas uma parte da realidade que pode ser conhecida, pois são aqueles eventos que se quis conhecer e por isso foram registrados. Referem-se a apenas uma parte das violações realizadas contra o direito à permanência. As omissões e agressões sofridas por crianças e adolescentes nesse direito encontram-se pulverizadas pela escola em formas múltiplas, que vão desde as práticas administrativas e disciplinadoras relacionadas à socialização, até as práticas docentes relacionadas ao desenvolvimento intelectual. As estatísticas escolares não captam os processos intra-escolares que culminam em infreqüência, pois estes não são dados a conhecer regularmente, com intencionalidade. São manifestações que vão se revelando indiretamente e em diferentes momentos e formas das relações sociais e das relações com o saber na escola. Com isso quero dizer que a violação não está apenas no aspecto quantitativo de alunos infreqüentes e/ou evadidos mas está, sobretudo, nos mecanismos e instrumentos no interior da sala de aula e da escola e que conduzem à infreqüência e à evasão.

Conhecer não só como se manifestam, mas em que contexto se tornam visíveis, o que transmitem, é tarefa importante da pesquisa educacional. Deste fenômeno nos acercamos através de pesquisa documental, da observação e registro em diário de campo das reuniões do Conselho de Classe e da entrega dos resultados escolares, de entrevistas realizadas em diferentes momentos da investigação com diferentes atores implicados no direito à permanência na escola para desvendar os mecanismos que conduzem à infreqüência e evasão e interpretar os discursos que os justificam.

1.1.2 As Práticas Docentes e de Gestão Escolar

Tem sido possível às escolas da rede pública de ensino enfrentar e reduzir significativamente muitas das causas da evasão graças à incorporação do saber produzido pelas pesquisas educacionais e às políticas públicas oficiais.

Entende-se por *práticas escolares* todas aquelas que envolvem as relações sociais e de poder na escola como a relação professor-saber-aluno, aluno-aluno na sala de aula e na escola, incluindo o modelo de gestão escolar.

---

[94] A justiça procedimental refere-se aos resultados obtidos por cada divisão de bens. Rawls (2002) estabelece a diferença entre justiça procedimental perfeita, que é aquela na qual todos saem ganhando e a justiça procedimental imperfeita que é o caso do processo criminal, cujo resultado desejado é que o réu seja condenado *se* provado que cometeu um crime.

Na ECN, a prevenção da evasão tem exigido vigilância constante por parte das operadoras do ensino e dirige-se, sobretudo, àqueles que "pipocam"[95] na escola.

A investigação no ambiente escolar ocorreu num momento ímpar para esta pesquisa: as atividades de final de ano. É nesta época que são realizados os Conselhos de Classe, quando são decididas a aprovação ou a reprovação dos alunos, ou seja, o "veredito escolar", conforme denominação empregada por Bourdieu (1998, p. 199). Este é um processo que focaliza os alunos justiciáveis (os infreqüentes e os com dificuldades de aprendizagem),. seguido pelo ritual de entrega dos resultados escolares. Nesta investigação foram especialmente observados e registrados momentos significativos como o Conselho de Classe de 1ª e 2ª séries, em que foram discutidos os casos dos alunos que as professoras ainda tinham dúvidas para aprovar, e o ritual de entrega dos Pareceres Descritivos e Boletins[96] ao final do ano. Agregue-se a isso o fato de que, na mesma ocasião, ocorreram as discussões para modificações no Regimento de 2001, atendendo à Resolução nº 269 de 11 de setembro de 2002, do CEEd/RS[97], e recomendações da mantenedora, em novembro de 2003. Durante três manhãs de sábado do mês de dezembro de 2003 ocorreram as reuniões para alteração do Regimento em vigor na ocasião.

No caso da ECN, as questões que envolvem os infreqüentes estiveram presentes em todos os diálogos durante as reuniões do Conselho de Classe e da reformulação do Regimento e disseminadas em todos os temas abordados, sendo muito difícil isolar do debate apenas o tratamento dispensado a eles. A freqüência é/tem sido considerada no sistema brasileiro de ensino parte constitutiva da avaliação, não podendo ser dela isolada, a ponto de ser exigida a presença de 75% da presença para a aprovação, do ensino fundamental ao superior. Assim, mais do que uma política social, a presença à escola é entendida como um direito daquelas camadas da população que, sistematicamente, foram e têm sido excluídas do acesso ao saber. A aprendizagem é/deveria ser uma conseqüência da permanência na escola. Essa ligação "indesligável", entre assiduidade e aprendizagem, por enquanto, é a única forma de garantir direitos à infância e juventude brasileira destituída de cidadania.

As categorias iniciais de análise do direito à permanência na escola foram a prevenção, o resgate e o acolhimento (estas duas últimas retiradas das práticas do CT, da escola e do MP, com a FICAI). No entanto, os discursos das operadoras de ensino no Conselho de Classe, nas

---

[95] Expressão utilizada pelas operadoras do ensino para designar o fenômeno daqueles alunos que não tem presença contínua na escola, vem um ou dois dias e depois faltam por 3,4, ou 5 dias.

[96] Nesta escola diferentes documentos atestam os resultados escolares. Os Pareceres Descritivos expressam a avaliação dos alunos de Classe Especial, da Educação Infantil, da 1ª e da 2ª série; os Boletins expressam os resultados a partir da 3ª série.

[97] Esta Resolução "dispõe sobre novos procedimentos para o exame e a aprovação dos Regimentos Escolares dos estabelecimentos de ensino de Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino."

discussões sobre a reformulação do Regimento Escolar e nas entrevistas, levou-me a criar outras categorias a partir tanto do "conteúdo manifesto quanto do conteúdo latente do material", conforme explica Lüdke (1986, p.48). E, assim, o direito à permanência na escola está ligado a ações de vigilância da presença – aplicando-se ou não a FICAI: o "apagar as faltas", o afeto, a premiação, as formas de recuperação das presenças e dos conteúdos, o respeito pelos "direitos dos professores" e a filantropia.

Mas, também foi possível identificar a importante função que a freqüência/assiduidade desempenha na *raison d'être* escolar a partir do posicionamento das professoras sobre a relação entre freqüência e as metodologias de aprendizagem e como impactam a avaliação.

1.1.2.1 Apagar as faltas

O direito à permanência na escola poderá ser efetivado de duas maneiras: uma, legal, impositiva, que a escola deverá cumprir também pelo que regem as normas do Regimento Escolar; e outra, não formal, praticada pela cultura escolar. Encontramos na ECN duas formas de manter os alunos: uma, o controle da freqüência conforme orientações da FICAI e, outra, desenvolvida pelas operadoras de ensino que consiste em "apagar as faltas" ou "ignorar as faltas". Os diálogos extraídos das reuniões são reveladores do pensamento dos professores desta escola sobre os alunos infreqüentes.

Profª1 – O item assiduidade nem precisa contar porque eles ficam infreqüentes o bimestre inteiro.
Supervisora – Se o aluno está aprovado, ignora as faltas. Senão, em janeiro tem que vir para recuperar o aluno...
Profª 2 – Por que eu tenho que vir nas férias se **eu** cumpri com os meus deveres?
Supervisora – Há recesso escolar em janeiro e fevereiro e apenas um mês para as férias! No outro, o professor fica à disposição da escola.
Profª 2 – Mas é o período das **minhas** férias!
Profª 3 – Mas se o aluno faltou, ele não sabe nada. Então o recesso é tempo perdido!
Supervisora – Vamos ver o caso do Marcelo. O aluno tem amparo legal. Há vários casos...
Profª 2, indignada: **–** Mas então, o Thales e a Tamara podem voltar?
Supervisora – Alunos que não comparecem às provas, quando chamados, são reprovados. São reprovados por não comparecimento. A Simone faltou por problemas de saúde e o NASCA ligou e mandou atestado dizendo que ela estava em tratamento e solicitou que a gente oferecesse outro dia e outro lugar. Ela tem direito a fazer prova.
Manifestação generalizada dos professores – Ah, então pode fazer prova na frente da TV, comendo pipoca, tomando guaraná, ...
Profª 2 – Ela foi aprovada. Ela é ótima, mas é superprotegida pela mãe. Mas, no ano que vem, vai acontecer a mesma coisa. Vai... falta... falta e depois aprova. A menina é ótima, aplicada e a mãe é que incute coisas na cabeça dela.
Supervisora – Pela Resolução 937/97, o que interessa é saber se há conhecimento de vocês que tem que dar mais ênfase na presença.
Profª 3 – E o [direito do] professor?

Supervisora – A senhora recebe um salário pela sua presença. E, por isso, nós vamos ficar nos estressando mais se o aluno tem conteúdo [para ser aprovado]? Mas, se o aluno roda por conteúdo e assiduidade, tudo bem!

Em nenhum momento a infreqüência foi considerada um fato a ser lamentado ou combatido pelos operadores do ensino. Ao contrário, o retorno dos infreqüentes ‘é indesejado: “Mas, então, o Thales e a Tamara podem voltar?”

Como tão bem expressa Kramer (1993, p. 233), “O que é vivo, torna-se morto. O que é diário, torna-se perene “sempre foi assim”. A infreqüência aliada à reprovação já está tão naturalizada no cotidiano escolar a ponto de a assiduidade, como condição necessária para a aprendizagem, ser considerada um fator secundário frente à aprovação: “se ele passou, apaga as faltas” . Ou, de outras formas, “ela foi aprovada. Ela é ótima (...) Mas, no ano que vem, vai acontecer a mesma coisa. Vai, falta ... falta... e depois aprova.” Ou, ainda, “por que vamos nos estressar se o aluno passou?”

O “apagar as faltas” se o aluno foi *aprovado* é uma posição assumida consensualmente em todas as ocasiões em que a mesma situação se apresenta. Se houver aprovação, independente do fato do aluno haver ultrapassado os 25% de faltas permitidos, os problemas são resolvidos internamente. O poder do professor para resolver pendências ligadas à freqüência é mecânico, decisivo, e se materializa no gesto simples de apagar as faltas. Com isso, elimina-se a prova da infreqüência e a obrigação da professora em recuperar as aulas nas férias. É o exemplo de justiça procedimental perfeita, pois o aluno foi aprovado e a professora não precisará recuperar as aulas para que o aluno alcance o mínimo de presença exigida.

Já o tratamento dispensado aos infreqüentes que não lograram aprovação apresenta duas posições: uma, a naturalização da infreqüência pois “sempre foi assim” e, em decorrência, merecem o descaso; outra, a infreqüência é instrumentalizada contra os próprios alunos para justificar o não aprendizado: “não aprendeu porque faltou muito” e aí, a reprovação foi justa e merecida: “Se o aluno roda por conteúdo e assiduidade, tudo bem!” O descaso e instrumentalização contra o aluno são partes do mesmo processo de exclusão. Tem-se aqui um exemplo de prática de justiça procedimental imperfeita, na qual o aluno (réu) é punido por ter cometido o crime de haver faltado às aulas.

Para as operadoras do ensino, a infreqüência só passa a ser um problema - burocrático e administrativo com implicações penais - quando não houver promoção dos alunos para a série seguinte e se estes reclamarem, pois então, a professora deverá comprovar, através de “provas materiais”, que o aluno não alcançou rendimento.

As professoras acreditam que o aluno infreqüente é privilegiado pois não há sanções legais impostas a eles. Ao contrário, eles estão legalmente amparados. A crítica dos professores ao direito dos alunos infreqüentes é ainda mais indignada pois a legislação, aos lhes permitir fazer os exames fora de época, abre-lhes inclusive a possibilidade da aprovação: "Vai... falta... falta... e depois aprova!" ou, como expresso por uma professora em outro momento: "E aquele que matou, que tem um monte de faltas, faz a recuperação e passa?

1.1.2.2 Metodologias de aprendizagem

Quais serão os alunos promovidos? Quais requisitos deverão preencher para serem promovidos? Todos têm direito à promoção? Para os alunos que não foram promovidos automaticamente, como será feita a recuperação? Estas são perguntas que refletem a própria *raison d'être* da organização escolar. Acreditam as professoras que o conjunto das relações sócio-políticas no contexto escolar e as metodologias de aprendizagem estimulam a permanência na escola. Mas, algumas delas duvidam de sua competência técnica para ensinar.

Profª 2 — Instrumentos de aprendizagem? ... Eu explico toda matéria, mas não mudo nada! Aplico as mesmos exercícios. Sou criativa, mas não tanto. Dentro das minhas possibilidades vou explicando, explicando e o aluno continua sem entender. E sempre são os mesmos [alunos]. É claro que eles não pegam livro e não pegam caderno.
Profª 13 – Deve ser alguma dificuldade tua com eles...
...
Profª 4 – Mas como assim, levar a dificuldade para o bimestre seguinte?
Profª 12 – É claro, vai recuperar ao longo dos bimestres seguintes e vem até agora.
Diretora eleita – E eu, que pago o maior mico, que me mato explicando e eles não aprendem?
Profª 12 — A palavra "superada que tá no texto [minuta entregue na semana anterior]é muito forte, porque nada nos diz ... e não podemos garantir, que estas dificuldades serão superadas. Substitui por "retomadas"
Profª 2 — ... novas experiências?! Se ele não conseguiu ... é porque não tem maturidade, pré-requisitos... Talvez um outro professor [consiga]...Acho que é tudo junto e mais a falta de estudo.
Profª 6 – Talvez cognitivamente não tenha amadurecido. São várias escolas que explicam estas dificuldades. Vigotsky e Piaget explicam que a falha não é nossa.
Profª 2 — Só que está faltando uma coisa. Não adianta observar se ele está imaturo ou não. Nós temos é que dar nota.
Profª 12 — Temos que avaliar o aluno como um todo e não só pela prova. Tem que ser a pessoa dele...
Profª 6 - — Eu só tiraria o termo aprendizagem. Ele é muito pesado, muito incisivo...
Profª 2 — E no caso da recuperação? Que novas experiências seriam estas?

O distanciamento expresso pelas professoras com o "me mato explicando e eles não aprendem" é partilhado por grande parte delas. Há descrença na possibilidade de que os alunos aprendam, pois "superar (...) é uma palavra muito forte (...) e não podemos garantir(...)", assim como "o termo 'aprendizagem'. Ele é pesado, muito incisivo..." A alternativa surge em "talvez um outro professor". A própria prática não é vislumbrada como

potencial causadora dos baixos escores e de evasão, pois as dificuldades da aprendizagem são imputadas aos alunos que "não pegam livro e não pegam caderno" ou, que, "talvez cognitivamente não tenha amadurecido". As aludidas dificuldades enfrentadas pelos alunos não serão solucionadas por estas professoras pois, a partir de uma apropriação equivocada dos teóricos da aprendizagem, "Vigotsky e Piaget explicam que a falha não é nossa", eximem-se da culpa e da responsabilidade pela não aprendizagem dos alunos, até porque o sucesso não está previsto nesta escola, conforme verbalizado pela supervisora em outro momento: "Nós não temos casos excepcionais de ter alunos com 8,0 em todos os bimestres!"

As professoras acreditam no discurso que atribui às metodologias de aprendizagem o poder de manter os alunos na escola. A professora Marina considera que o método de aprendizagem é um importante instrumento para a permanência na escola, mas que se revela excludente quando confrontado com os "conteúdos", que são muitos, devem ser desenvolvidos e cumpridos pela professora e apreendidos pelos alunos, no prazo de um período letivo: " quando eles engrenam, estão se desenvolvendo... termina o ano e fica aquele pouquinho que ele não aprendeu...."

No entanto, há um hiato entre o que elas dizem acreditar e a sua descrença na própria competência técnica para aplicá-las. As "alternativas" vislumbradas e adotadas pelas professoras, resumem-se ao que Stoer (2003, p.8) explica (criticando) como "educação compensatória. [...] desenvolve-se dentro da escola como resposta ao chamado '*handicap* sócio-cultural' e visa combater o insucesso escolar proporcionando *mais da mesma coisa*.[98]"

1.1.2.3 Premiação

Conscientes da "cultura da infreqüência" que existe entre os alunos desta escola, algumas professoras apenas comunicam ao SOE o nome dos alunos infreqüentes, enquanto outras se valem de estratégias diversas para estimular a presença, como é o caso da professora Marina[99], que instituiu a premiação para os alunos que não faltassem aula durante o mês. Inicialmente, o prêmio era um livro infantil. A professora Marina, adotou esta estratégia para estimular a presença e a leitura. Todos os alunos que não tiveram faltas durante o mês,

---

[98] Grifos do autor.

[99] Muito interessada em minha investigação, cheia de entusiasmo pelo que ainda podia ser empreendido em termos de melhoria das condições de ensino, a professora Marina aceitou colaborar e concedeu-me seu tempo numa longa entrevista. As falas de outras professoras complementarão a da professora Marina. É importante lembrar que numa situação de entrevista, por mais natural que ela possa parecer, acaba gerando ansiedade no entrevistado e também no entrevistador. Quando perguntei se poderia gravar a entrevista, ela concordou prontamente. No entanto, quando liguei o gravador e iniciamos a conversa, sua voz alta e decidida, baixou tanto que tive que aproximar o gravador e levantar ao máximo o volume para a captação da voz, e o tom era cada vez mais baixo a tal ponto que tive que interromper a gravação e pedir-lhe que falasse um pouco mais alto. As respostas dadas às perguntas feitas sob momentos de desconforto como este, são prejudicadas pois nem sempre é mantida a objetividade habitual e muitas respostas a perguntas feitas em momentos anteriores da entrevista só foram respondidas *a posteriori* quando a memória recuperou os fatos, aos poucos, de forma lenta e fragmentada.

receberiam um livro. E para aqueles alunos que tinham entre uma e cinco faltas, seriam sorteados os livros restantes. Nos primeiros meses, ela costumava entregar de 3 a 4 livros por mês.

Em junho a professora constatou que os alunos estavam sem material escolar e a premiação passou a ser lápis de cor, giz de cera, apontador, e outros materiais necessários para os trabalhos escolares. Ao mesmo tempo, ampliou o número de faltas que os alunos poderiam ter, no sentido de mobilizá-los à freqüência, chegando a considerar – para os efeitos da premiação - quem não houvesse ultrapassado 20 aulas, o equivalente a 50% do bimestre. Em agosto, a premiação foi de jogos pedagógicos para facilitar o aprendizado de matemática. Diz ela que a estratégia adotada surtiu efeito pois,

> O Jefferson nunca faltou quando tinha premiação E, no final do ano, quando eu achei que eles já tinham se acostumado a vir a aula e poderia suspender a premiação, ele teve 21 faltas no bimestre.

Apesar das premiações, ela não conseguiu ultrapassar os três ou quatro alunos sempre presentes. A média de faltas ao ano, chega a 10%, entre os alunos da 2ª série desta turma. A justificativa mais corriqueira dada pelos alunos é de que iam dormir muito tarde e não se acordavam no dia seguinte para ir à escola.

Os alunos desta turma estiveram sem professora alfabetizadora durante todo o primeiro bimestre que só foi enviada pela Secretaria de Educação ao final do mês de abril[100]. Ao invés de quatro bimestres tiveram apenas três para demonstrar a aprendizagem equivalente a um ano letivo. Por arranjo interno, foram "cumpridos" os 200 dias letivos impostos pela legislação, sem que tivessem sido consideradas, para efeitos de avaliação dos alunos, as interrupções havidas no processo de alfabetização. Ao final do ano, aqueles alunos "que eu percebia que tinham capacidade, tinham habilidade para seguir adiante, que estavam construindo conhecimento e que por uma questão administrativa... não tiveram o tempo necessário", foram reprovados, lamenta a professora Marina. Apesar de a professora aplicar diferentes estratégias de aprendizagem, o tempo cronológico do ano letivo não coincide com o tempo de aprendizagem e, nesse caso específico, uma vez que o período regulamentar de aulas fora cumprido, a responsabilidade pela reprovação foi transferida para o aluno e sua família.

---

[100] Nesse ínterim, a alternativa encontrada pela Direção foi a de chamar os pais das crianças do Jardim e comunicar-lhes que a professora seria removida para atender a turma de primeira série até que viesse uma professora para atender especificamente as turmas de alfabetização quando, então, os pais seriam comunicados do recomeço das atividades para com suas crianças. Apesar da insatisfação e protestos dos pais durante a reunião, não houve encaminhamentos mais conseqüentes à mantenedora por parte deles.

Informa ela que os programas sociais que exigem a freqüência estimulam a presença em aula, mas não tem implicado em melhoria no rendimento escolar daqueles que recebem o benefício. E, a sedução à permanência através de premiações não foi suficiente para exercer o direito à permanência.

1.1.2.4 Afeto

Frente à suposta ausência de competência técnica e condições materiais para a aprendizagem, o afeto é o ato mais empregado. Não pairam dúvidas sobre o seu poder: nele, as professoras acreditam e o praticam em todas as ocasiões pedagógicas. É considerado pelas professoras como fator importante para manter a presença dos alunos na escola e igualmente importante para avaliar de forma mais justa, considerando as condições sócio-econômico-culturais de cada criança e os progressos verificados na aprendizagem ao longo do ano, conforme se referiu uma professora em relação aos seus alunos: "No CAt dá para ver melhor isto. Porque a gente é mais afetiva e conhece os alunos melhor que os próprios pais, porque convive com eles quatro horas por dia."

Na percepção das professoras, a infreqüência, o déficit econômico-cultural e a falta de afeto são fatores que estão interligados e causam o baixo rendimento dos alunos, condição esta que pode ser amenizada por uma atenção mais particularizada da professora, como faz outra professora: "Então, (...) sento do lado daquele aluno que tem mais dificuldade - e eles adoram a cadeira mágica, pois significa o carinho, que é tudo o que eles não tem - E aí eu trabalho com eles aquilo [o conteúdo]."

A intenção de ser o mais justa possível para os alunos com dificuldades de aprendizagem contrasta com o julgamento feito para a mesma situação, em relação aos alunos infreqüentes, quando estes foram sentenciados à reprovação.

A professora Marina culpou-se ao considerar-se injusta em distribuir desigualmente um bem que possui, o afeto, tido por ela como condição para o aprender. Ao optar por privilegiar os "mais ativos... porque eu sei que um dia ... ele vai ocupar bem o lugar dele", o critério para aprovação é de um juízo moral e não de ordem intelectual. Ao reconhecer a participação diferenciada dos alunos em sala de aula, os "quietos" e os "ativos", e expressar sua preferência pelos "ativos", culpou-se por ser injusta ao não optar pelos quietos, pois estaria infringindo um princípio cristão e moral, ao não atender os menos favorecidos[101]. Esta confissão ilustra o que Bourdieu (1998, p.195) denomina de "lógica de denegação" que

[101] A opção pelos "ativos" também é uma opção de professores e pais nas escolas pesquisadas por Araújo, no Paraná (2002)

significa ”ela faz o que faz sob modalidades que tendem a mostrar que ela não faz”, ou noutras palavras, é a “ideologia em estado prático”. A classificação realizada pela professora sob a suposta neutralidade do julgamento escolar revela que, por meio dos adjetivos utilizados e que designam qualidades da pessoa, à parte os qualificativos próprios do exercício escolar, opera na verdade uma classificação social “através de uma taxionomia propriamente escolar” (BOURDIEU , 1998, p.198).

1.1.2.5 Ações filantrópicas

No âmbito das práticas assistenciais, as escolas públicas sempre desenvolveram ações filantrópicas voltadas às famílias dos alunos considerados “os mais necessitados”[102]. Este foi o caso de alguns alunos que não podiam adquirir a camiseta do uniforme e a Direção da escola doou. Quando as professoras constatam que alguns alunos necessitam de roupas ou de alimentos comunicam à Direção e, em conjunto, avaliam os encaminhamentos a serem feitos. Outras ações como “a sopa” (merenda escolar que sobra no dia), é distribuída aos familiares dos alunos tidos como os “mais carentes”, apesar de proibido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar[103]. Esta distribuição é uma estratégia que a escola adotou como forma de reter os alunos potencialmente voltados à evasão, e suas famílias, vinculados à escola. Estudos realizados ainda nos anos de 1980 e inícios de 1990 (LENSKIJ, 1988) mostram que a filantropia tradicionalmente realizada pelas escolas encolheu. Não só o tipo de produtos distribuídos era maior como também o número de beneficiados. A filantropia realizada por esta escola focalizou os seus beneficiários, restringindo-os ao mínimo que o sentido moral de justiça individual permite aceitar e passou a distribuir minimamente apenas as sobras do que o Estado provê para todos.

1.2 O RESGATE DOS INFREQÜENTES

O dicionário Aurélio (1975, p. 1223), dentre uma das acepções do verbo resgatar, fala em retomar, recuperar. É assim que a Rede de Atendimento de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente tem se referido à busca e retorno de crianças e adolescentes infreqüentes à escola.

---

[102] A dificuldade em identificar, através de critérios considerados justos, quem são os mais necessitados dentre todos leva a referir o resultado da pesquisa de Fonseca (2001, p.141) ao avaliar o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, da Cidade de Campinas, através das famílias beneficiárias. Conclui ela que “os grupos familiares são heterogêneos e que esta heterogeneidade permite que alguns sejam mais vulneráveis à pobreza. Na verdade, trata-se de insistir que sob a denominação “família pobre” abriga-se uma enorme diversidade.”

[103] Esta mesma prática foi constatada em outras escolas visitadas.

A atuação conjunta e interligada entre escola, Conselho Escolar, Conselho Tutelar, Secretarias de Educação e Ministério Público - reservando-se o Juizado da Infância e Juventude para casos extremos e que envolvam outras violações de direitos - no que passou a ser designado como Rede de Atendimento, a norma em ato, foi uma das formas de materialização do plano legal para efetivar o direito à permanência na escola.

Esta tarefa traz algumas dificuldades ao pesquisador que se aventura nesta área, a começar pela deficiência de informações.

Algumas organizações da Rede de Atendimento registram as ocorrências, enquanto outras não. Por exemplo, há escolas com altíssimas taxas de infreqüência e evasão que não emitem a Ficha de Comunicação de Aluno Infreqüente (FICAI). Há microrregiões do Conselho Tutelar que apenas apresentam o total de FICAIs recebidas mas não discriminam nem a rede de ensino nem a relação nominal das escolas, como outras fazem. A partir daí segue-se uma sucessão de ausências, equívocos e incorreções pois nem sempre as organizações que registram dados os classificam; e, se classificam, não o fazem de forma padronizada e adequada. A começar pelas escolas, muitas delas não preenchem a FICAI e desenvolvem métodos próprios de resgate dos alunos (se os resgatam); dentre as escolas que emitem FICAIs, muitas delas o fazem apenas parcialmente, deixando muitos campos do formulário em branco, dificultando com isso que se possa conhecer um pouco mais do aluno infreqüente. Em outros casos, os agentes do Conselho Tutelar não têm o mesmo entendimento para classificar os registros das ocorrências (os “expedientes”) que são incluídas em categorias amplas, como por exemplo, as “Irregularidades em relação à educação”. Nesta categoria podem estar incluídas desde denúncias sobre falta de vagas em escolas, negligência dos pais em relação à matrícula e freqüência, até solicitação de passagem escolar, implicando não só em classificações equivocadas mas impropriedade no diagnóstico que poderá ser feito ao se utilizar este descritor. No entanto, há escolas e microrregiões dos CT que possuem registros e alguma forma incipiente/primária de classificação; no entanto, os dados são escassos, incompletos e carecem de consistência e continuidade dificultando avaliações históricas. Para efeitos deste estudo, aos poucos dados quantitativos existentes, foram acrescidas informações obtidas através de entrevistas com os diversos representantes das instituições que compõem a Rede de Atendimento.

Neste subcapítulo, os agentes das organizações partícipes da luta pela efetividade do direito à permanência nas escolas estaduais do município de Porto Alegre se farão ouvir.

1.2.1 Política de Fiscalização da Freqüência, a FICAI

No Rio Grande do Sul, a concretização do direito das crianças e adolescentes à permanência na escola passou a contar com um aliado institucional e legal desde 1997: a Ficha de Comunicação de Aluno Infreqüente (FICAI)[104], implantada numa iniciativa pioneira no país, a partir do Ministério Público e Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Naquela ocasião, o encaminhamento dado foi o de forçar a criação de condições para a sua realização. Valendo-se dos instrumentos legais pré-existentes, a FICAI nada mais fez do que colocá-los a serviço do resgate dos alunos infreqüentes ao incentivar a co-participação da família, do Estado e da sociedade, capitaneado pelo Conselho Escolar de cada escola "em que as ações comunitárias pudessem ser dirigidas para este fim de visitas e demais ações tendentes a diminuir e eliminar as evasões escolares e garantir a permanência em escola" (FICAI, 2001, p. 31). A FICAI tinha a dupla intenção de garantir a presença para realizar o aprendizado, razão pela qual o instrumento é adequado para comunicar aos pais as faltas dos filhos às aulas, e o baixo rendimento obtido nas avaliações.

Esta ficha estabeleceu condutas, trajetos e prazos a serem percorridos no menor tempo possível desde a constatação pela professora de aluno ausente há cinco dias, até o seu resgate pela escola, ou pelo Conselho Tutelar ou pelo Ministério Público. Buscava-se assim, evitar danos ao processo de aprendizagem dos alunos infreqüentes. No entendimento do Ministério Público, a infreqüência à escola é sintoma de problemas familiares e, por isso os Promotores recomendam urgência no contato entre escola e família ou escola e Conselho Tutelar.

1.2.1.1 Na escola

Nesta escola, ao ser informada pela professora sobre aluno infreqüente há cinco dias, a orientadora procura no cadastro do aluno o telefone ou endereço para comunicar-se com a família. Se há irmãos ou parentes ou vizinhos estudando na escola são mandados avisos. Na ausência destes, as duas formas mais utilizadas são o contato telefônico e os "bilhetes". O

---

[104] A Secretaria de Estado da Educação, através do *Termo de Compromisso de Ajustamento*, comprometeu-se a adotar o sistema para suas escolas do interior do Estado, em documento datado de 1º de junho de 1997, assinado pela Secretária de Educação, Profª Iara Silvia Lucas Wortmann. O compromisso foi reiterado em setembro de 1999, pela Secretária de Educação, Profª Lucia Camini. Após a assinatura do termo de ajustamento foram realizadas oito (8) palestras em conjunto com o Ministério Público quando, então, as direções das escolas e presidentes dos conselhos escolares das escolas públicas municipais e estaduais do município de Porto Alegre foram notificadas e esclarecidas sobre a FICAI. Em 1º de dezembro de 2003, foi realizada a última palestra em Porto Alegre, convocada pelo Ministério Público, para informar e esclarecer os novos diretores que assumiam as escolas públicas estaduais naquele momento. A Procuradoria-Geral de Justiça recomendou a uniformização do procedimento "em função da respeitabilidade que o processo imporá pela atuação do Ministério Público no interior do Estado. Desta forma surgiu a Instrução 03796-CGMP" (FICAI, 2001, p. 31) pela qual os Promotores estariam autorizados a obter o compromisso das autoridades locais da educação e dos Conselhos Tutelares.

contato telefônico, apesar de ágil, implica em custos que devem ser pagos com recursos próprios da escola[105] e só é utilizado em último caso, quando esgotadas as outras alternativas. Outra forma bastante utilizada, mas menos ágil e com custos menores, é o envio de "bilhete". O SOE elaborou dois modelos de "bilhetes": o primeiro é enviado aos pais ou familiares comunicando a infreqüência e solicitando que o responsável compareça à escola para tomar ciência e justificar-se à Direção; se não houver retorno em uma semana, é enviado o segundo "bilhete", em tom mais enfático e fazendo referência ao texto da LDB e ao ECA sobre a responsabilidade dos pais em enviar os filhos à escola e controlar a freqüência e rendimento, indicando as sanções a serem aplicadas aos pais nestes casos. Se, além disso, não houver retorno dos familiares a estas formas de comunicação, e quando há possibilidade, é enviada uma funcionária para entrar em contato pessoalmente com os pais. Em outros casos, são enviadas cartas e fonogramas. Esta rotina sempre ultrapassa uma semana e leva em média 20 dias, apenas na escola. Se não há retorno às comunicações e a família não é encontrada, só então é preenchida a FICAI. Uma vez feito o registro na escola, a FICAI deverá ser entregue, em mãos, ao Conselheiro Tutelar que rubrica o recebimento e carimba a data no comunicado. Os registros dos alunos infreqüentes são feito manualmente pela supervisora, uma profissional por turno, e centralizados no SOE. Ao confrontar-se as datas entre o preenchimento da FICAI na escola e o carimbo de recebimento no Conselho Tutelar, constatou-se que elas foram preenchidas semanalmente, mas reunidas e entregues mensalmente, todas de uma vez, ao Conselho Tutelar. As supervisoras alegam não ser possível cumprir os prazos previstos pela FICAI pois, com a falta de pessoal para fazer o preenchimento e o serviço externo, elas devem conciliar essas atividades com outras prioridades.

Em todos os casos notificados em 2003, os alunos são reincidentes com, no mínimo, duas FICAI e, para alguns alunos, foram preenchidas até seis FICAIs. A faixa etária de maior infreqüência nesta escola, está entre os 15 e 18 anos, com 29 alunos, seguido pela faixa dos 10 a 14 anos, com 19 registros e a última, até 10 anos, com 17 casos. Dentre as séries com maior número de infreqüentes estão a 1ª (19 alunos), a 3ª (18 alunos) e a 5ª (7 alunos). Exceto na 1ª série, as demais séries para cujos alunos foi preenchida a FICAI, apresentam grande distorção de idade, como por exemplo, na 3ª série, onde os alunos notificados estão na faixa dos 15 e 16 anos. Quando os pais são contactados, quem comparece à escola, na maior parte das vezes, é a mãe. As justificativas para as faltas são as mais variadas: o filho não quer mais vir a escola

[105] O telefone é público e funciona por cartão telefônico, pois a mantenedora não custeia estes gastos que são pagos através da coleta, separação e venda de lixo reciclável pelos alunos e professores das séries iniciais.

e a mãe não tem como trazê-lo; a mãe supunha que o(a) menino(a) ia à escola; a mãe não gosta da professora; a filha está namorando na escola; o(a) filho(a) deve cuidar dos irmãos menores pois a mãe abandonou a família, etc. Houve apenas um caso de infreqüência motivada por trabalho, uma adolescente de 17 anos matriculada na 6ª série que, apesar da emissão de várias FICAI, não retornou à escola. Em 80% dos casos, os alunos infreqüentes estão matriculados nas turmas da tarde.

A tramitação da rotina de contato com os pais ou responsáveis é altamente burocratizada e toda ela documentada. Há uma grande preocupação da escola em ter toda esta documentação bem organizada, que se constitui "a prova" do cumprimento das funções da escola como primeira responsável no resgate dos alunos, o que lhe é bastante exigido pelos outros partícipes da Rede de Atendimento.

O cumprimento dos prazos é de suma importância. Uma vez ultrapassadas as tentativas de resgate nas fases anteriores e sem obter sucesso, o expediente é encaminhado ao Ministério Público. Enquanto o expediente tramita no Ministério Público e prosseguem as ações de resgate, os alunos continuam inscritos na turma e têm preservados os seus direitos de permanência. Ao retornarem, os alunos terão direito a atividades diferenciadas inscritas como "atividades compensatórias" no novo Regimento Escolar e deverão cumprir o mínimo legal de 75% de presença. Se, findo o ano letivo e não havendo o retorno dos alunos à escola e tampouco o comunicado do Ministério Público informando o arquivamento dos expedientes, os alunos serão considerados reprovados na série e não evadidos.

No ano de 2003, foram considerados reprovados por falta: 10 alunos na 1ª série; 5 alunos na 2ª série; 14[106] alunos na 3ª série; 7 alunos na 4ªsérie; 8, na 5ª série; 7, na 6ª série, 5 na 7ª série e nenhum na 8ª série, totalizando 56 alunos que a Rede de Atendimento não resgatou. Este número equivale a 8% das matrículas da escola e impacta significativamente as estatísticas escolares. "Engrossa" no item "reprovação", distorce o diagnóstico e as avaliações sobre evasão - pois as taxas diminuem consideravelmente - comprometendo as análises sobre o rendimento do ensino fundamental, importantes para o planejamento das políticas públicas. No ano seguinte, estes alunos continuarão matriculados na série em que foram reprovados por faltas, restringindo o ingresso de alunos novos na série. A matrícula destes alunos só será cancelada quando finda a tramitação no Ministério Público, o que não tem prazo para

[106] No ano de 2003, as turmas de 3ª série desta escola enfrentaram sérios problemas com a professora. Tida como muito rígida, alunos que ou não tinham lápis de cor, ou que não tinham caderno, que vinham sem a camiseta da escola, que eram "indisciplinados", eram postos para fora da aula e não podiam retornar senão com os pais. Houve 18 FICAIs emitidas em duas turmas atendidas por esta professora. A mesma foi chamada ao Conselho Tutelar devido ao confronto havido com uma aluna com sérios problemas mentais e lá chegou a colocar : —"Ou eu ou ela [a aluna]!" A Direção acabou optando pela professora pois pela falta de professores que há na mantenedora, a turma ficaria sem professora e não terminaria o ano letivo.

terminar, ao contrário das instâncias inferiores. Enquanto isso, os alunos são considerados reprovados na série e não, evadidos. Só serão considerados evadidos os alunos que não forem encontrados nas diligências empreendidas pelo Ministério Público. Em 2004 havia processos desta escola que permaneciam sem decisão do Ministério Público desde 1998. Esta demora dificulta a tomada de decisões da equipe diretiva em relação ao planejamento de vagas para o ano seguinte pois os alunos infreqüentes tem a garantia da vaga no seu retorno à escola. A escola é comunicada do resultado através de Ofício enviado pela Promotoria da Infância e Juventude e assinado pelo Promotor encarregado do caso. Os 64 casos de alunos com FICAI enviados ao Conselho Tutelar em 2003, e que se transformaram em expediente, apenas 4 retornaram à escola. Até o encerramento das aulas não havia comunicado do Ministério Público sobre o encaminhamento dado aos demais.

A falta de pessoal nas escolas foi apontada pelas operadoras do ensino como o único empecilho para o não cumprimento dos prazos previstos no Termo de Compromisso, principalmente pelo fato de que esta atribuição não era incumbência sua conforme explicitado no próprio Termo de Compromisso pois "não se incluíam nas atribuições dos profissionais da educação a tarefa de visita às famílias dos alunos evadidos ou infreqüentes" (FICAI, 2001, p.30) conforme "Comentários do Promotor de Justiça Carlos Alberto de Araújo, produzidos logo após o compromisso firmado na Coordenadoria das Promotorias da Infância e da Juventude de Porto Alegre/RS para a implantação da FICAI" em 1º de agosto de 1997, e publicado em material informativo da Procuradoria–Geral da Justiça, em 2001.

No documento, à escola estava reservado o papel de

> integração democrática com a comunidade, na qual os próprios pais voltarão a ter seus papéis e funções repensados e assumidos [...] Muitos pais precisam ser mobilizados a entender, vindos às escolas, que às crianças e adolescentes não bastam a alimentação e o teto como suporte à vida. [...] As escolas sabem destas limitações de atuação de alguns pais e precisam entender que só com a participação democrática estes pais modificarão seus entendimentos." (FICAI, 2001, p.32)

A tarefa de visita e resgate dos alunos infreqüentes, tal como prevista, era de incumbência do Conselho Escolar mas que nunca foi cumprida. Tanto a Presidente como a mãe, representante dos Pais, recentemente empossadas, ficaram surpresas em saber que o CE poderia colaborar. A Presidente desconhecia ser uma atribuição do CE. Mas, ao tomar conhecimento logo retrucou que o CE não teria condições para fazer este resgate pois os pais-conselheiros "acabam se envolvendo em um turbilhão de demandas que vão se colocando e a

carga horária dos professores não contempla estas outras atividades que são desenvolvidas em hora extra". Admitiu, no entanto, a possibilidade dessas atribuições serem cumpridas a contento se fosse possível contar com a parceria de outros segmentos da comunidade escolar, já que a maioria dos pais desconhece a FICAI. Por seu turno, a pequena participação dos pais às reuniões promovidas pela escola e à atuação limitada do Conselho Escolar na gestão anterior, impôs ao SOE a responsabilidade única pelo resgate dos alunos infreqüentes e de repassar ao Conselho Tutelar apenas os casos não solucionados internamente.

1.2.1.2 No Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar no município de Porto Alegre foi dividido em oito micro-regiões administrativas para atender melhor à demanda. Desde a primeira gestão foram elaborados anualmente Relatórios das atividades de cada MR e apresentados à Prefeitura Municipal de Porto Alegre que os avalia e os arquiva. É nesses Relatórios, denominados "Prestação de Contas", que estão listados os "registros de expedientes"[107], que são os diferentes tipos e números de casos de violação de direitos sofridos por crianças e adolescentes naquela MR. As categorias que classificam as violações atendem às necessidades de organização e controle dos conselheiros de cada microrregião e, em 2003, não estavam padronizadas para o conjunto do Conselho Tutelar de Porto Alegre. O número de FICAIs recebidas consta em categoria separada, elaborada para registrar especificamente a violação do direito à permanência na escola. Dentre as várias demandas que recebe cada uma das MR, a FICAI está entre as prioridades a serem atendidas pois quando uma ficha é emitida, "ela poderá ser o alerta de outras violações pelas quais vem passando a criança", conforme relato de alguns conselheiros e comprovado em muitos casos já atendidos pelo Conselho Tutelar.

Em algumas microrregiões, as informações relativas à FICAI discriminam a origem da escola que comunica a infreqüência - escola municipal ou escola estadual - e o número de alunos infreqüentes em cada uma das escolas; já noutras MR só consta o dado geral, indiscriminado.

Ao confrontar os relatórios das oito microrregiões do Conselho Tutelar de Porto Alegre num mesmo ano, constatou-se que não há uniformidade na apresentação dos dados entre elas. Cada uma tem um rol de dados coletados que não possuem classificação ou

[107] É o registro de uma ocorrência que poderá, ou não, dependendo do caso, e do sucesso da intervenção do Conselho Tutelar, transformar-se em processo judicial.

designação equivalente nas demais nem, tampouco, critérios sobre um mesmo indicador de violação. Por exemplo, o item “vaga em escola” como indicador das demandas recebidas nesta MR, não consta em nenhum outro relatório apesar de ser queixa presente em todas elas; o item “negligência” que aparece em vários relatórios, poderá indicar a infreqüência à escola, mas poderá, também, ser contabilizada na FICAI conforme o entendimento/interpretação do conselheiro que faz o registro da denúncia; da mesma forma, o item “irregularidade no atendimento à educação”, que consta no relatório de três MR, poderá abarcar vários indicadores, tais como falta de vagas nas escolas do zoneamento, principalmente na educação infantil e nas séries iniciais, pais que não matriculam os filhos na escola, e a falta de transporte gratuito para as crianças e adolescentes que estudam em outro bairro.

A riqueza de dados disponíveis nos Relatórios e a avaliação realizada pelos Conselheiros ao final de cada ano são diferentes para cada uma das MR. Observou-se que o aprofundamento analítico e avaliativo variou de acordo com a alfabetização política dos conselheiros que registram as agressões sofridas por crianças e adolescentes e como as classificam nas diferentes categorias.

Apesar da existência de uma Coordenação Geral dos CT de Porto Alegre, cada MR atua autonomamente sem que haja orientação para a uniformização e padronização dos registros e classificação dos dados nas várias MR.

A partir da entrevista inicial com os conselheiros que descreveram as características da área atendida, foram discutidos alguns dados constantes no Relatório. Há grandes discrepâncias nos dados apresentados pelas escolas da mesma rede administrativa e localizadas muito próximas, inseridas no mesmo contexto sócio-econômico-cultural da cidade. Algumas MR apresentavam grande número de FICAIS enquanto outras tinham pouquíssimos registros. É importante ressaltar que o registro só ocorre quando a escola encaminha a FICAI ao CT. Se não houver encaminhamento de FICAI ao CT, mesmo que a escola enfrente casos de alunos infreqüentes, esses casos não constarão da listagem do CT. Outra constatação foi a de que escolas localizadas no mesmo zoneamento e que historicamente apresentavam altas taxas de evasão, não constarem da listagem. A ausência destas escolas na lista levava a supor que não havia alunos infreqüentes no ano considerado, o que constatou-se ser um equívoco. Várias escolas, apesar de terem alunos infreqüentes e evadidos, e em grande número, não emitiam e não emitem FICAIs. Este fato poderá gerar alguns equívocos de interpretação de dados pois distorce as estatísticas sobre a infreqüência e evasão no ensino fundamental das escolas estaduais de Porto Alegre.

O número de escolas estaduais na área de abrangência do CT enfocado, é três vezes maior que o número de escolas municipais. No entanto, as escolas municipais apresentaram quatro vezes mais FICAIs que as escolas estaduais pois já cumprem mais à risca as orientações da Ficha.

Outra constatação foi que, ao comparar as escolas abrangidas pela MR com as escolas que emitiram FICAIs verificou-se o nome de escolas abrangidas por outra microrregião. O esclarecimento dado pelo conselheiro foi que o CT registra os expedientes dos alunos infreqüentes residentes em sua zona de abrangência, mesmo que o aluno esteja matriculado em escola de outro bairro. Ou seja, independente de onde o aluno esteja matriculado, a MR que cuidará do caso é aquela onde o aluno reside. Casos como este são freqüentes e ocorrem em todas as MR de Porto Alegre pois, quando não há vagas em escolas próximas à residência do aluno, a Central de Vagas garante vaga em escolas de outros bairros não respeitando o zoneamento.

O desrespeito pelo Estado a este preceito constitucional implica em grave violação do direito à permanência na escola. A freqüência à escola em outro bairro sempre acarreta custos de transporte que muitas vezes não podem ser custeados pelos pais levando os alunos à infreqüência. Para solucionar o problema, a MR-5 e a MR-7 firmaram convênio com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre – Projeto Piloto “Vou à Escola” - para garantir transporte gratuito para crianças residentes nestas microrregiões e que estudam em outros bairros. A medida de natureza preventiva alcançou sucesso e foi estendida às outras microrregiões a partir de 2004, conforme decisão da PMPA.

A violação de direitos causada pelo poder público ao desrespeitar o zoneamento do aluno, implicando em risco de evasão, foi enfrentado pela comunidade através de medida constitucional: o art. 208, inciso VII, da CF/88 que oferece ao poder público a alternativa de oferta de vagas em outra escola que não no zoneamento desde que seja disponibilizado o transporte escolar gratuito.

Quando o CT recebe uma FICAI, faz as visitas e a comunicação aos pais e, em grande parte dos casos, há o retorno das crianças e adolescentes à escola, conforme demonstrado por Naschold (2004) em pesquisa realizada em Porto Alegre. Quando não há sucesso, o caso é encaminhado ao Ministério Público. Uma vez feito o contato com os pais e havendo o retorno da criança/adolescente à escola, encerra-se o expediente.

A inexistência de um setor ou serviço que centralize e acompanhe as informações da FICAI impede o CT de acompanhar o percurso dos casos que já passaram pelos seus cuidados até o arquivamento, com ou sem o resgate dos alunos. A gestão burocrática e a não

informatização dos expedientes traz sérias implicações na eficiência do serviço prestado pelo CT. A ausência de dados, e de dados corretos, induz a avaliações equivocadas sobre o número de alunos infreqüentes e evadidos do ensino público, seja ele municipal ou estadual, comprometendo o planejamento das políticas públicas.

O CT, por sua vez, alega falta de funcionários e com isso justifica o não cumprimento de algumas de suas funções, tais como antecipar-se às ocorrências visitando regularmente as famílias. Aqui, como na escola, os conselheiros não têm condições de respeitar os prazos previstos pela FICAI, apesar de todos reconhecerem a importância de que eles sejam cumpridos. Declararam que não há condições de ser feito um trabalho preventivo da infreqüência, apenas de resgate; quando o objetivo não é alcançado, a incumbência é transferida para o Ministério Público.

A falta de professora alfabetizadora no início do ano, na escola estudada, não foi condição suficiente para levar os pais indignados a comunicarem o fato ao Conselho Tutelar. Por sua vez, o CT "não se envolve nestes assuntos. Isto é problema da SEC, é um problema administrativo deles. O CT só age quando cutucado", verbalizou um dos conselheiros. Não houve registro de violação de direitos pelos pais ou responsáveis junto ao CT ou ao MP. E, sendo assim, o caso não foi denunciado e/ou registrado como negligência ou irregularidade cometida pelo Estado.

A prevenção da infreqüência por parte do CT não pode ser feita, apesar de constar como uma das suas atribuições. E, neste caso específico, os alunos foram duplamente punidos e lesados em seu direito à permanência na escola: pela falta de professora e pela ausência de denúncia do caso. Estado e pais foram os principais violadores deste direito.

1.2.1.3 No Ministério Público

O Ministério Público, é a instância superior para o qual são encaminhadas as FICAIs, uma vez esgotadas as possibilidades de resgate de alunos infreqüentes nas instâncias anteriores – escola e Conselho Tutelar - bem como de outros casos onde esteja comprovada a violação de direitos relativos à educação, constatados nas e pelas escolas e/ou Microrregiões dos Conselhos Tutelares e também pela sociedade, e nas quais não tenha sido possível garantir o direito à permanência na escola.

Os constituintes de 1987-88 inscreveram no texto Constitucional – Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, nos art. 127 a 130, a instituição permanente do Ministério Público. Pela Lei Maior, em seu art. 127, *caput*

recebeu a tarefa constitucional de "defender a ordem jurídica e o regime democrático e, especialmente, os direitos sociais e individuais indisponíveis (...) participando da efetivação da igualdade substancial da democracia e dos direitos fundamentais" (RITT, 2000, p.136), com *status* jurídico *sui generis*, como não encontrado em nenhum outro Estado Contemporâneo, pois não está subordinado a quaisquer dos Poderes instituídos do Estado Moderno, e é independente em sua atuação[108] (apesar da similitude com o Poder Judiciário, quanto a princípios e garantias).

As funções previstas não se enquadram em qualquer das funções tradicionais do Estado, pois

> não tem função legislativa; não tem função judicial e ainda possui atividades extrajudiciais[109]; não tem função administrativa (...) ainda que tenha a função de aplicação da lei (...). Possui, sim, função fiscalizadora e de controle, em defesa da sociedade (e não do governo), utilizando-se, para tanto, de meios próprios[110] e judiciais. (RITT, 2000, p. 184).

Mesmo não sendo um poder de Estado, mas exercer funções de Estado[111], tem sido comparado a um Quarto Poder[112] pela abrangência de suas funções e ao poder que encerra.

Dentre as funções do Ministério Público, uma delas é "garantir ao indivíduo a fruição de todo o seu *status* constitucional" (RITT, 2000, p. 204). No que concerne à proteção dos direitos da criança e dos adolescentes, considerada a indisponibilidade que caracteriza o interesse infanto-juvenil, o promotor de Justiça[113] intervirá obrigatoriamente, na defesa dos direitos dos menores de 21 anos de idade não emancipados "tendo o dever de zelar pela efetivação destes direitos (...) na exata medida em que a lei os protege [...] independentemente da natureza individual ou coletiva do interesse tutelado" (PAULA, 2000, p.196-7).

---

[108] Na história constitucional brasileira, a instituição Ministério Público oscilou entre as características de poder independente ou sujeito ora ao Judiciário, ora ao Executivo (pela Emenda Constitucional "1", de 17 de outubro de 1969 que decretou a Carta Constitucional de 1969).

[109] Por exemplo, "quando instala e desenvolve inquérito civil, fiscaliza fundações, prisões e delegacias de polícia; quando procede o exame das habilitações de casamento ou homologa acordos ou ainda quando estabelece os compromissos de ajustamento" (PORTO, apud RITT, 2000, p. 183, nota 395).

[110] "São os expedientes administrativos e do inquérito civil público, possuindo, inclusive, poder de requisição e notificação" (RITT, 2000, p. 184, nota 399).

[111] O Ministério Público tem também a incumbência da defesa do regime democrático – da democracia substancial, a democracia participativa – e atuar na defesa dos direitos coletivos. É, pois, "Guardião da Lei Maior, correia de comunicação entre os poderes, promovendo e viabilizando o funcionamento harmônico das engrenagens do poder com um todo" (BALTAZAR e VASCONCELOS, apud RITT, 2002, p. 193).

[112] A falta de consenso entre os operadores Jurídicos a respeito da institucionalização do MP e de suas funções, leva alguns de seus representantes a considerá-lo como um Quarto Poder - o Poder Fiscalizador, em igualdade de condições ao Executivo, Judiciário e Legislativo - alterando a divisão de poderes de Montesquieu, dogma do Estado Liberal a ser superado, pela realidade do novo Estado Democrático de Direito, na visão de Ritt, op.cit.. A partir da fórmula de Montesquieu, "instituía-se o sistema de freios e contrapesos: quem legisla, não administra, nem julga; quem administra, não legisla, nem julga; quem julga, não administra, nem legisla; e como quem julga manifesta-se por último, não pode julgar de ofício; há que ser provocado pelo interessado. Aqui estão as raízes do Ministério Público" (FRONTINI, Paulo Salvador, apud RITT, 2000,p.147)

[113] A proteção da Infância e Juventude será uma das funções do MP e exercida por promotores de Justiça de Primeira Instância ou de Primeiro Grau, nominados de promotores de Justiça da Infância e da Juventude que atuarão na condição de defensores constitucionais, com poderes notificatório e requisitório.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, como exemplo da importância do *Parquet*, prevê algumas funções típicas de *ombudsman* ao Ministério Público, como, por exemplo,

> o zelo pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e aos adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, a inspeção de entidades públicas e particulares com adoção das providências necessárias, a expedição de recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação (art.201, incisos VIII, XI, e § 5º, letra "c".)". (RITT, 2000, p.210)

Assim, o MP pode solucionar conflitos e concretizar suas funções constitucionais sem interferência judicial, fiscalizar fundações, casas de menores, de abrigos de idosos e deficientes, de polícia, etc. Para tanto utiliza-se da ação penal[114], da ação civil pública, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as ADINS, e até mesmo, da "representação para fins de intervenção da União e dos Estados, entre outras medidas para manter a legalidade, nos termos do art. 129 da CF" (RITT, 2000, p. 194).

No caso específico para tratar das FICAI, um representante do MP ligado à infância e juventude tem presença constante nas reuniões do Fórum Municipal de Discussão da FICAI, ouvindo os relatos dos conselheiros representantes das MR e assessorando-os, bem como acolhendo os casos e encaminhando-os a instâncias pertinentes. O Dr. Miguel Granato Velazquez relata em entrevista a mim concedida no dia 23 de dezembro de 2003, que a FICAI

> é um instrumento jurídico de alcance social muito grande porque, além do retorno à escola nos permitiu individualizar situações... porque é na escola que são revelados os grandes segredos das violências cometidas nas casas, nas famílias, e aí é possível conseguirmos dar um tratamento adequado... porque, em regra, as causas da evasão escolar trazem componentes de uma situação de carência financeira ou de violência praticada contra a criança ou de uma desagregação familiar. E isto permite que se consiga visualizar cada caso e adotar a medida necessária, não só do retorno mas do convencimento e do tratamento adequado àquela criança ou àquele adolescente.

Por este enfoque, a função da FICAI é a de sinalizar possíveis casos de violência doméstica cometidos contra crianças e adolescentes e que se manifestam pelo afastamento da escola. A FICAI é um importante instrumento a favor da preservação da integridade destes sujeitos de direitos e um importante instrumento de inclusão porque "o aluno passa a ser visto como pessoa e não como um mero número, ele é identificado", o que se constitui no grande mérito desta Ficha. O fato dela haver-se originado fora das escolas às quais foi imposta, criou tensões desde o início de sua implantação e muita resistência por parte das operadoras do

[114] É do Ministério Público a "titularidade exclusiva da ação penal pública, consoante o artigo 129, inciso I, da Carta Magna, sendo dele, portanto, a última palavra em matéria de ação penal, ou seja, a Instituição que, por derradeiro, efetuará, ou não, a denúncia, nos termos do art. 28 do Código de Processo Penal, sem ingerência do Poder Judiciário ou de quem quer que seja" (RITT, 2000, p. 186-87).

ensino. Por essa razão, entendia o promotor, era necessário aproximar-se dos operadores do ensino, bem como ouvir e conhecer as dificuldades enfrentadas por aquelas quanto ao resgate e posterior acolhimento. Desde 2003 o MP desenvolve um trabalho junto aos operadores do ensino com o intuito de conscientizá-los da importância da permanência das crianças e adolescentes na escola.

Em relação ao número de casos solucionados no ano de 2003 e que proporcionaram o retorno das crianças e adolescentes às salas de aula, no tempo previsto pela FICAI, é difícil de precisar, pois

> Não é uma matemática que se resolve com os números. O que importa saber é se o expediente está parado ou se está em andamento. Se está andando, está correto. Então, não tenho que me preocupar com os números, mas tenho que saber que, se está demorando é porque está sendo acompanhado pela assistente social numa terapia, se a família está sendo assistida, enfim, tem todo um trabalho de resgate. Pode estar demorando mas a gente está trabalhando para que haja efetividade naquilo que está sendo feito.

Reconhece o Promotor que durante alguns anos a solução das FICAIs ficou represada. O tempo médio para solucionar o caso de crianças e adolescentes originado por FICAI depende de cada caso individualmente

> Alguns são rápidos. Não tenho esta média. Cada caso é um caso. E, às vezes, existem outras providências que não o mero retorno – terapia, auxílio financeiro, a família fazer um tratamento... Pode-se aplicar outras medidas que, então, é o trabalho de convencimento E isto não é um retorno imediato Os nosso fluxos estão tranqüilos perto do que eram no passado. Mas, no prazo médio de 15 dias já estamos chamando a família aqui. Porque há um prazo para o secretário fazer as diligências, comunicar a família e voltar aqui. Então a primeira abordagem, ela é rápida. O tempo que leva para resolver a FICAI, esta estatística, eu não tenho, porque não me preocupo com isso. E, sim, se está em andamento e se estamos dando efetividade ao caso.[...]

Entende este Promotor que os prazos idealizados a partir da freqüência obrigatória, prevista em lei devem ser cumpridos. Alega que quanto mais alargados forem, mais difícil se torna o retorno dos infreqüentes. No entanto, apenas os prazos das instâncias inferiores – escolas e CT – têm sido rigidamente controlados, pois o tempo da justiça é um outro tempo. É consensual entre os operadores jurídicos que lidam com os Direitos da Infância e Juventude que o tempo da justiça não atende às necessidades e urgências da vida dos sujeitos que demandam por justiça[115].

Os primeiros registros de FICAI encaminhadas ao MP datam do período compreendido entre 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro daquele ano. Através destes

[115] Depoimentos do Promotor Daniel Martini (MP/RS) e de Salomão Ximenes (CEDECA/ CE).

levantamentos anuais é possível acompanhar a evolução dos registros/expedientes relacionados à FICAI. Os dados são classificados quanto ao encaminhamento dado no MP, independente de como tenham sido classificados no CT. No Relatório Anual de FICAIs, constam informações sobre FICAIs instauradas e em andamento (ANEXO A), comprometimento de retorno à escola no próximo ano (ANEXO B), arquivamento por falta de localização dos alunos ou seus responsáveis, arquivamento motivado por mudança de endereço para outra Comarca, arquivamento motivado por problemas de saúde, arquivamento em razão dos adolescentes terem completado 18 anos, arquivamento em razão da maternidade das adolescentes (ANEXO C e D), o número de crianças que retornaram para a mesma escola e crianças e adolescentes encaminhados para outra escola, (ANEXOS E e F), expedientes administrativos instaurados para apurar negligência por parte dos pais (ANEXO G), e, por último, situações que ensejaram representação por infração administrativa (art. 249 do ECA) Os dados apontam um aumento significativo de FICAIs instauradas: no primeiro semestre de 1999, foram instauradas 51; em 2000, 752 FICAIs; em 2001, foram 867; em 2002, 1144 e, em 2003, 946. É importante lembrar que, destes números assustadores, eles são apenas a expressão daqueles casos comunicados ao Ministério Público, uma vez esgotadas as tentativas da escola e do Conselho Tutelar.

Com a implantação da Ficha de Acompanhamento de Aluno Infreqüente (FICAI), em 1997, a escola perdeu o poder de considerar um aluno como evadido. Oficialmente, apenas o Ministério Público pode considerar um aluno evadido. Assim, a evasão deixou de ser um poder da escola em determinar e foi transferido para o Judiciário.

Desde o início da implantação da FICAI, houve confronto entre as organizações envolvidas, principalmente em relação aos prazos a serem cumpridos. Estes, foram considerados por estas mesmas instituições como muito apropriados no sentido pedagógico e preventivo das violências, por um lado, mas por outro muito curtos, devido à falta de pessoal para fazer as diligências necessárias ao resgate dos alunos.

Com a demanda crescente, conforme comprovado pelos Relatórios Anuais da Coordenação dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, as condições de trabalho existentes na Rede mostraram-se insuficientes e limitadas para cumprir com a incumbência de resgatar os alunos infreqüentes. No início de 2004 estava em discussão nas reuniões do Fórum Municipal de Discussão das FICAI, a possibilidade de alargamento dos prazos, e ainda não havia proposta de consenso. Concebida a partir de uma perspectiva sistêmica de sociedade e de subsistemas autopoiéticos, a operacionalização idealizada passou a enfrentar dificuldades de ordem estrutural.

Passados seis anos desde a sua institucionalização e apesar de a FICAI ter o mérito de promover a articulação dinâmica das organizações empenhadas no resgate de crianças e adolescentes infreqüentes e de tê-lo realizado satisfatoriamente em grande número, conforme dados e relatos de outras promotorias do Rio Grande do Sul, a articulação prevista para existir entre os agentes, com o fim precípuo de agilizar o retorno dos infreqüentes, enfrenta entraves relativos à própria organização do Estado. A não contratação de funcionários para as escolas, para os Conselhos Tutelares e para o Ministério Público, bem como a não disponibilização de uma estrutura de apoio às ações de resgate aos infreqüentes, implica/resulta no mascaramento da defesa dos direitos de crianças e adolescentes à permanência na escola, apesar das iniciativas e do empenho da sociedade.

O trabalho desenvolvido atualmente pela Rede de Atendimento no resgate dos alunos é o de "convencimento das famílias" da importância da criança permanecer na escola, como exposto por Naschold (2004), ao que adenda o Promotor sobre a necessidade de estimular nas escolas e junto aos professores, um trabalho de acolhimento dos alunos retornados.

> Não é simplesmente trazê-la de volta, colocá-la num canto e está cumprida a lei, porque houve exigência do Promotor, ou do Conselho Tutelar. Ela tem que estar lá, convencida de que o seu lugar é lá e, mais do que isso, se sentir incluída pelos professores e educadores de que ela é uma pessoa importante naquela escola.

1.3 O ACOLHIMENTO AOS RETORNADOS

Por imposição legal o aluno deve ter, no mínimo, 75% de freqüência para aprovação. A escola deverá oferecer ao aluno tanto a recuperação da presença quanto dos conteúdos trabalhados, quando de seu retorno à escola devendo ser rigorosamente cumprido pelos professores. Se não o forem incidirão penalidades judiciais sobre o professor e sobre o gestor, previstas na legislação.

A escola investigada ainda não aplica práticas/tratamento diferenciado de acolhimento aos alunos retornados ao sistema, como foi possível evidenciar nas entrevistas com professores, na discussão do Regimento e pelo próprio relato dos alunos retornados.

Quando do retorno dos alunos às suas turmas, a recuperação dos conteúdos é feita através de trabalhos em sala de aula e/ou exercícios que o aluno deve realizar em casa e só então lhe é atribuída a freqüência, equivalente a cada atividade realizada. Se há brechas nos horários dos professores, os alunos infreqüentes poderão receber atendimento individualizado, o que raramente acontece. Em regra, a recuperação da freqüência se dá através dos exercícios

realizados durante o horário regular de aula. As atividades desenvolvidas pelas professoras baseiam-se na idéia de justiça fundada no princípio da diferença.

A professora Marina presta atendimento individualizado e num tempo "roubado" dos demais alunos:

> Tenho uma pequena biblioteca e aqueles que terminaram as atividades podem pegar livros e jogos e podem fazer atividades extras. Podem se reunir e ficar jogando. Tem um bingo ali. Enquanto isso, eu posso me dedicar àqueles que têm mais dificuldade... Então, eu tenho a cadeira mágica e sento do lado daquele aluno que tem mais dificuldade e eles adoram a cadeira mágica, pois significa o carinho, que é tudo o que eles não têm. E aí eu trabalho com eles aquilo [o conteúdo]. Mas nem sempre é possível pois, dependendo do dia... da vila... se teve ataque de gangue ou coisa assim... eles vêm impossíveis.

Já a professora Cleusa, se vale de outra estratégia: planeja para toda a turma os exercícios ou atividades que serão avaliados como "recuperação" apenas para alguns. Não consta o nome da atividade específica, para não chamar a atenção do aluno que está sendo "recuperado" pois isso gera discriminação entre os colegas que o classificam de "burro". Após a correção, estes exercícios são guardados e registrados como atividade de recuperação, como relata a professora :

> Às vezes eu me esmero, procuro material, preparo uma aula bem legal de recuperação para aquele aluno e, naquele dia, ele não aparece. Vai aparecer daí a uns 4, ou 5 dias. Eu não posso ficar sempre voltando atrás no conteúdo, só por causa dele.[...] Além disso já são crianças muito pobres, passam muita fome, já cheiram cola e por isso tem muita dificuldade, pois já são crianças comprometidas. Não tem família que se interesse...

E assim, quem não veio à aula, além da falta perdeu, inclusive a recuperação.

As condições ideais para o bom funcionamento da escola e previstas no Regimento de 2001 não puderam, no entanto, ser oferecidas aos alunos pois ultrapassam o poder da escola no gerenciamento de suas atividades. Este se torna mais evidente e grave quando diz respeito à recuperação dos infreqüentes. A falta de professores e de salas de aula para recuperação em horário inverso conforme preconiza a legislação ordinária não pode ser cumprida. Essa deficiência no/do sistema de ensino, tem demandado dos professores a criação de alternativas extra-saberes para estimular a presença e, então, recuperar os conteúdos e as faltas. Por enquanto, as "aulas de recuperação", quando acontecem, ocorrem durante o período regular de aula.

1.4 A JUSTIÇA PROFESSORAL

1.4.1 A Assiduidade/Freqüência Como Critério Objetivo de Avaliação e Classificação dos Alunos

"Justiça professoral" é a expressão utilizada por Bourdieu (2002) para designar "as classificações que as professoras produzem cotidianamente [...] em seus julgamentos sobre seus alunos."[...] "transmitidas, em essência, na e pela prática, fora de toda intenção propriamente pedagógica" (p.187 e 188).

Nos considerandos do julgamento, Bourdieu (2002) destaca vários adjetivos/qualificativos utilizados para avaliar e classificar cada aluno tais como a escrita, a apresentação dos trabalhos, desenvoltura, "cultura geral", domínio de vocabulário, sotaque, elocução, dicção, estilo de linguagem falada, enfim, "e principalmente, a *hexis* corporal, as maneiras, a conduta que são freqüentemente designados muito diretamente nas apreciações" (p.193). E conclui que "à parte os qualificativos que podem designar propriedades específicas do exercício escolar [...], a quase totalidade dos adjetivos utilizado designam as *qualidades da pessoa"*[116] (p.196).

As professoras da ECN esboçam continuamente a preocupação em serem justas ao avaliar os alunos. A "freqüência" e a "avaliação" são temas que atravessam todos os momentos das reuniões de professores. A avaliação está presente nos métodos de ensino e aprendizagem, no disciplinamento, nas formas de expressão dos resultados, na recuperação dos conteúdos e das faltas, nas exigências mínimas para a promoção à série seguinte. É nela que repousa o poder de julgar um aluno, selando o seu destino escolar. Enfim, a avaliação está na origem e é o produto da aplicação da justiça na escola.

Mas quem é passível de ser avaliado? O que é avaliado? Quais são os critérios de avaliação e *o quê* privilegiar para efeitos de promoção/aprovação[117]? Assíduos e infreqüentes têm os mesmos direitos? Os critérios de julgamento são os mesmos para ambos? Qual o significado de avaliar?

A professora Marina, por exemplo, não se reconhece como investida do poder arbitral quando deve decidir/julgar com "imparcialidade/neutralidade" pela promoção ou retenção de um aluno, cujo veredito repousa em suas mãos.

u sei que aquele aluno é ruim em certos aspectos, que tem certas atitudes que não são as que eu esperaria que ele tivesse. Mas quem sou eu para julgar, se ele teve possibilidade [no sentido de oportunidades dadas ao longo do ano] de ter outras atitudes [no sentido de mudar de atitudes]? Só que chega um momento em que eu sou obrigada a decidir e daí tenho que tomar uma decisão. Além

[116] Grifos do autor.
[117] Utilizo os dois termos pois tem significados diferentes no contexto em que venho tratando. Aprovação tem o sentido mais amplo que o de simples promoção à série seguinte. Significa a aprovação das qualidades de que se reveste o aluno.

de todas essas coisas que durante todo o ano – eu faço um dossiê de cada um, uma pasta, entrevista com aluno, registro, bilhetes que passo e recebo das mães e aí eu leio tudo aquilo de novo quando vou decidir aprovação e reprovação de um aluno. Pego todas as avaliações, tem um calhamaço de coisas, e penso nas atitudes, nas coisas que aconteceram durante o ano... e aí eu decido.

O quê privilegiar na avaliação dos infreqüentes? Haverá aprovados? Quem serão eles?

Não há homogeneidade nas posições defendidas pelas professoras no que se refere aos critérios de avaliação e quanto à aplicação das regras aos alunos assíduos, com qual rigor elas devem ser aplicadas e em quais situações. Ao se referir aos alunos assíduos mas com dificuldades de aprendizado - aqueles que são despossuídos de "*talento*" mas portadores de um grande *esforço* e "consciencioso", conforme Rawls (2000), a aplicação das normas regimentais pode ser flexibilizada, pois nem só os critérios objetivos devem ser considerados. Trannoy (1999, p.59) faz a distinção entre "virtude" e "esforço". Diz ele que a virtude é natural, obtida pela origem social ou natural e pela qual os indivíduos não são responsáveis. Já o esforço é uma característica ou manifestação pessoal e pela qual os indivíduos são responsáveis. Não é possível responsabilizar alguém por seu talento, mas sim pelo esforço realizado ou não, e pelo o qual será julgado.

Nesse caso estão incluídos os alunos "que vêm progredindo devagar", o(s) aluno(s) "[que] é responsável, faz tudo (...)." Para esses alunos, a avaliação é abrandada e há predisposição dos professores em conceder-lhes o direito a uma nova oportunidade: "É injustiça reprovar!" e, "A Simone não tinha condições para ser avaliada e nós oportunizamos...".

No entanto, há diferenças de intensidade entre os alunos assíduos e os alunos infreqüentes, quando se fala em critérios justos para a promoção na série.

Profª 9 – O peso 2 favorece o aluno no final, né?
Profª 8 — A intenção é fazer ele não se atirar nas cordas no final do ano.
Profª 9 — Mas ajuda aqueles que vem progredindo devagar!
Diretora eleita: **—** Vou dar o veredicto. É Recuperação e fim! E ao longo do ano a gente discute.
Profª 2 — Não concordo. Tem aquele aluno que fecha os 20 pontos e passa. E aquele que matou, que tem um monte de faltas, faz a recuperação e passa?
Todas — Não! Não é assim...
Profª 10 — Se a gente está preparando para a vida, o aluno não pode se esforçar menos!.
Profª 4 — E se os [bons] alunos completam 20 no terceiro bimestre, não vem mais...
Supervisora — Nós não temos casos excepcionais de ter alunos com [nota] 8,0 em todos os bimestres!
Profª 10 — Ah, eles vem sim!. Vem pela merenda!
Profª 11 — Então um aluno que tirou 8,0 nos três bimestres e tira nota 4,0 no último, vai rodar?
Profª 2— Claro! Ele não tirou 5,0!
Profª 11 — Então vai da coerência do professor. Se o aluno é responsável, faz tudo e se tirou 3,5 pega e dá 5 prá ele. É injustiça reprovar!
Profª 12 — Um aluno que entrou em agosto e tinha rendimento médio... Mas, no último bimestre brincou o tempo todo. Fez a primeira, a segunda recuperação. Durante o Conselho de Classe, ainda fiz

a terceira recuperação com os mesmos exercícios de sala de aula. **Sou ruim**? **Eu chamei, mas nem pai e nem mãe apareceram. Tinha média 6,5 mas ele não rendeu nada**[118]. Incomodou o tempo todo...— justifica-se a professora pela reprovação deste aluno.
Diretora eleita — Eu rodo aluno por meio ponto! Porque conheço os alunos. E o que se pensou aqui até agora, na nota 5,0, no último bimestre, foi **para segurar os alunos em aula**. Mas, e os conteúdos são dispensáveis?
Profª 8 — A idéia é prender os alunos aqui? [119]
Supervisora — Só quero saber como é que vão colocar no caderno para ele ser aprovado?

O significado de escola, para estas professoras, é de um espaço de *esforço* e de trabalho árduo. A avaliação confunde-se entre "avaliar a aprendizagem" e "avaliar a pessoa do aluno".

Os momentos de realização das **provas** são como batalhas a enfrentar. Estão revestidas de elementos simbólicos que exigem dos alunos, além da comprovação do conhecimento, um rigor formal expresso por uma postura física e psicológica que conjuga, ao mesmo tempo, tenacidade e submissão para enfrentá-las, pois a avaliação pretendida não é a de apenas julgar a aptidão técnica do aluno para se conformar às exigências da professora, mas de classificá-lo: o aluno deve ter "uma disposição global, a rigor indefinível" (BOURDIEU, 1998, p.196), a *hexis corporal.*[120] Daí a necessidade de recorrer a fatores extra-escolares: "Temos que avaliar o aluno como um todo e não só pela prova. Tem que ser a pessoa dele...". A este respeito, Bourdieu (1998) desvenda como opera o mecanismo classificatório na escola. Diz ele que

> os julgamentos que pretendem aplicar-se *à pessoa em seu todo* levam em conta não somente a aparência física propriamente dita, que é sempre socialmente marcada [...] mas também o corpo socialmente tratado [...] que é percebido através de taxionomias socialmente constituídas, portanto lido como *sinal* da qualidade e do valor da pessoa. (BOURDIEU, 1998, p.193)

Os critérios são particulares, difusos, envolvem a "totalidade" do aluno e "se exprimem no sistema de classificação pelas operações práticas de classificação (...), se bem que ele não seja *jamais explicitamente codificado*, todas as vezes que se trata de expressar uma classificação (anotações de deveres, cadernetas escolares, etc.)" (BOURDIEU, 1998, p.198).

A concepção de avaliação se aproxima da "provação". São condenadas quaisquer outras possibilidades legais para a prestação dos exames que não no espaço escolar - ainda

---

[118] Grifos meus.
[119] Grifos meus.
[120] Bourdieu (1998) define *hexis corporal* como aquele conjunto de maneiras e condutas que implicitamente indicam a origem social e geográfica dos sujeitos.

que estas possibilidades façam parte do rol de direitos dos alunos, como fazer a prova em casa: “quer dizer que pode fazer prova na frente da TV, comendo pipoca, tomando guaraná...?”. A prova deixa de ser um instrumento de avaliação da aprendizagem para servir como disciplinação dos corpos (FOUCAULT, 1987), e um instrumento de punição. Debarbieux (1999, p.196) associa a punição como central na avaliação escolar. Diz ele que ela é incorporada no cotidiano, hora a hora, e é muito mais freqüente que outras formas de julgamento: “por si só, transforma em crença o que pode e o que não pode ser; dita o suportável e o insuportável; julga o bem e o mal, o justo e o injusto.” É o que Bourdieu (2002, p.195) explica, de outra forma, o processo de transformação de um aluno que passa pela “máquina” (a escola): esta opera “recebendo produtos socialmente classificados e os restitui escolarmente classificados”

Para efeitos de promoção na série, a evocação da *hexis* ou, virtude (BOURDIEU, 2002; RAWLS, 2002), assume *status* privilegiado na hierarquia dos critérios de julgamento. O saber, passa a ter lugar secundário ilustrando que “as regras de igualdade e de necessidade para distribuir recompensas de natureza sócio-emocional tenderiam a ser preponderantes sobre o aprendizado.” (ESTEVÃO, 2001, p.44)

O direito dos infreqüentes a realizar provas fora da sala de aula é interpretado como um privilégio pois esses não teriam realizado o mesmo esforço que os colegas. **O *mérito***, ou merecimento, como discurso, tem dois lados: ele serve tanto para glorificar quanto para punir. Dubet (1999, p. 181) ao aprofundar o estudo sobre o sentimento de injustiça esboçado por alunos das escolas elementares, destaca o mérito, a igualdade e o respeito. Sobre o “mérito”, diz ele, é a “norma de justiça mais correntemente aceita no contexto escolar, e corresponde ao equilíbrio entre contribuições e retribuições (...) repousa sobre a idéia de um equilíbrio geral (...) e se impõe, na escola, como a figura essencial do julgamento escolar”.[121] O *mérito* consiste em “sancionar exatamente as performances e a assegurar as condições de uma competição justa – numa metáfora dos esportes - porque ele anula todas as desigualdades que antecederam à prova” (DUBET, op. cit, p. 181). Para Rawls (2002, p.343) “a justiça como eqüidade rejeita essa concepção” que o autor esclarece “[...] podemos fazer uma distinção entre ter o direito a alguma coisa e merecê-la...” (idem, p. 346).

Quando Stoer (2003) diz que a escola democrática de massas, que continua meritocrática, instituiu a igualdade para todos, Dubet (2003, p. 40) complementa que não só a “igualdade de oportunidades, mas a igualdade de talentos e potencialidades”, numa mescla que consegue excluir pois é igual para todos. E, continua Dubet (op.cit, p.40), ao classificar

[121] Tradução livre.

os alunos conforme seus méritos, postulou que esses indivíduos são iguais. Dessa forma, a escola que postula a igualdade de oportunidades para todos isenta-se da responsabilidade pelos procedimentos utilizados para avaliar e/ou recuperar os alunos e transfere a responsabilidade pela reprovação, motivada pela infreqüência, ao próprio aluno e sua família. Neste caso específico, os alunos que não cumpriram a sua parte no contrato pedagógico comparecendo às aulas diariamente não demonstraram esforço e, por isso não tiveram o mérito da aprovação/promoção, justificando-se assim, a reprovação: "ele não sabe nada porque faltou e não vai aprender nada no recesso". O aluno passa a ser o responsável por sua própria exclusão, num processo de auto-exclusão (DUBET, 1999). Portanto, a infreqüência é um recurso/critério instrumentalizado de duas formas: um, para punir aqueles que tem baixo rendimento e, outro, para criminalizar os infreqüentes pela auto-exclusão.

Dessa forma, o sistema de classificação oficial "propriamente escolar [...] preenche uma função dupla e contraditória: [...] serve simultaneamente de intermediário e de barreira entre a classificação de entrada abertamente social e a classificação de saída, que se quer exclusivamente escolar." (BOURDIEU, 2002, p.195)

Os critérios para a promoção ou retenção na série, não são válidos para todos da mesma forma. Manifestações de "responsabilidade", "faz tudo", "seriedade", "comprometimento", "presença dos pais na escola", "disciplina", "submissão ao professor", variam de aluno para aluno e a decisão dos professores é a resultante de "critérios difusos e jamais explicitados, padronizados ou sistematizados" (BOURDIEU, 1998, p. 193) associados a incentivos de "mérito moral" (RAWLS, 2002, p.342), conforme ilustrado pelos professores: "Se a gente está preparando para a vida, o aluno não pode se esforçar menos!".

Nestas decisões não estão presentes nem o princípio da igualdade nem o de eqüidade; tampouco as regras de igualdade ou a regra das necessidades, servem para explicar estes diferentes vereditos e realizações de justiça que Estevão (2001; 2002), apropriadamente identifica como várias *justiças.*

Para os alunos infreqüentes, para aqueles que infringiram a rotina, não acompanharam a cadência imposta pelo professor, ou que alcançaram nota inferior ao estipulado ("Eu rodo aluno por meio ponto! Porque conheço os alunos"), ainda que tenham demonstrado, ao longo do ano, condições de aprovação ("Então um aluno que tirou 8,0 nos três bimestres e tira nota 4,0 no último, vai rodar? Claro! Ele não tirou 5,0!"), os critérios de avaliação são implacáveis. As professoras clamam pela aplicação rigorosa das normas.

O julgamento é feito a partir de noções de justiça baseadas no princípio de igualdade de oportunidades para todos, que associa a existência de direitos formais iguais e igualdade de

acesso às oportunidades educacionais, conforme esclarece Gewirtz (1998, p.472 apud ESTEVÃO, 2004, p.37).[122] Por este princípio, a escola encontra no suporte legal justificativas para aprovar ou reprovar alunos e legitimar a exclusão havida no processo de ensino-aprendizagem. Ou seja, a escola encontra argumentos para a exclusão fundamentando-se no ordenamento institucional e até no ECA. Manifestou-se o hiato entre o que prevê a "lei" institucional e a interpretação da mesma. A aplicação da norma e a efetivação dos direitos e deveres, se deu de forma diferenciada conforme os sujeitos aos quais se destina a norma.

A permanência na escola é não só um princípio do direito à educação, assegurado objetivamente pelas políticas públicas mas também é uma preocupação constante expressa pelas professoras e gestoras da ECN, apesar dos diferentes sentimentos que estas venham a manifestar em relação aos infreqüentes. De um lado, os diálogos expõem o intuito de aprimorar os mecanismos que não permitam a aprovação dos alunos "que se atiraram nas cordas", que são "muito fracos", os "relapsos", "aquele que não aprendeu", "daqueles que têm um monte de faltas...", para os quais está destinada a punição, e de outro, se o aprendizado (e a promoção) é marca identitária da escola, o ensinar/aprender passou a ser secundário frente à preocupação explícita em "segurar o aluno em aula" até o final do período letivo. A freqüência do aluno na escola e a oferta de 200 dias letivos de aula, é um critério objetivo para o qual não existe outra possibilidade de interpretação. Ou o aluno estava em aula, ou faltou; ou a escola ofereceu 200 dias letivos de aula, ou não (e, portanto, precisa completá-los). Para efeitos de avaliação, sobre a freqüência não pairam dúvidas,.

Para os que ainda não se evadiram e para aqueles que retornam à escola, o que decide a aprovação ou reprovação não é apenas a relação de um aluno com o saber, intermediado pela professora. A aprovação ou reprovação é o produto de um conjunto de fatores que engloba a assiduidade, o cumprimento dos trabalhos escolares, a disciplina ("as atitudes, nas coisas que aconteceram durante o ano...") e a presença dos pais na escola. É a noção de "todo", de globalidade do ser aluno, ou, como disse uma professora "a pessoa dele" é que é avaliada.

Na decisão sobre *como* avaliar e *quem*, a **aprovação** é privilégio dos alunos sempre freqüentes, dos alunos fracos porém esforçados ("que é responsável, faz tudo [...]"), os que sabem ("Se eu sei que os alunos sabem, digo, que está aprovado e não precisa avaliar o resto') e aqueles "que a gente (...) conhece(...)". Os alunos infreqüentes não encontram lugar nesta classificação.

---

[122] Um outra possibilidade do princípio de igualdade seria a "igualdade de resultados" que busca "assegurar taxas iguais de sucesso para diferentes grupos na sociedade através de uma intervenção direta para superar as desvantagens" (GEWIRTZ, 1998, p.472 apud ESTEVÃO, 2004, p.37).

1.4.2 Direitos dos Professores x Direitos dos Alunos

Ao contrário do que sugerem os Parâmetros Curriculares Nacionais, na relação professor-aluno, estão presentes dois sujeitos de direitos cujo convívio na escola e na sala de aula é tensionado pelo confronto no gozo dos direitos.

De um lado, algumas professoras e os supostos direitos trabalhistas ("Há recesso escolar em janeiro e fevereiro e apenas um mês para as férias! No outro, o professor fica à disposição da escola") e de outro, os direitos legítimos dos alunos sentidos pelas operadoras do ensino como maiores que os delas próprias, ("Por que eu tenho que vir nas férias se **eu** cumpri com os meus deveres?"), ameaçando-os, ("e o [direito do] professor?"), mas aos quais devem se submeter ("A senhora recebe um salário pela sua presença!").

Comportamentos ambíguos e ambivalentes estão presentes nos discursos e nas práticas diárias dos operadores do ensino. O confronto entre professores e alunos fica inscrito no novo Regimento da Escola: os deveres são dirigidos aos alunos; os direitos estão reservados aos professores. O Regimento Escolar, para estes casos, adquire conotações de instrumento punitivo com a função de ser aplicado aos casos extraordinários, para alguns alunos, os justiciáveis. Os casos comuns não necessitam da instrumentalização punitiva do Regimento.

Apesar da existência de diferentes concepções de justiça entre as professoras, e do conflito latente entre elas, não houve enfrentamentos. O enfrentamento se manifestou entre dois sujeitos de direitos na mesma arena, professores *versus* alunos na sala de aula e na escola.

As relações entre professores e alunos são tensas e originadas no processo de aprendizagem. Uma dessas causas se dá a partir da opção entre o "dever cumprir" o conteúdo estipulado e o "tempo do aluno para aprender". A existência de sanções aos professores que não cumpriram os conteúdos reaviva o sentimento que os "detentores do poder são aqueles que tem a força necessária para fazer respeitar as normas que deles emanam" (BOBBIO, 1997, p.66). No caso, a mantenedora e, também os alunos e a sociedade, atentos ao ECA. E, esta diferença de tempos no regime seriado conspira contra os alunos pois dá à professora o direito e o dever de reprovar se os alunos não aprenderam.

É um direito deles ficarem na escola...é um dever meu, também, cumprir com o que o sistema me pede. O sistema me cobra conteúdo. Eu tenho plena certeza que eles poderiam ir para a 3ª série... construir, e se sentir com a auto-estima melhorada. Mas, ao mesmo tempo, sei que este talvez não seja um critério a ser estimulado. (...) Dizem que é muito bonito o que eu faço, que é muito legal, mas que não dá certo porque, aqui, o nosso aluno precisa de outro tipo de ensino... disciplinar.

Todas as atividades de recuperação devem ser registradas e guardadas pois constituem "provas" do trabalho das professoras, se alguém reclamar das notas. E é nesse item que incidem as maiores dificuldades e resistências dos professores em lidar com os alunos infreqüentes.

Resistem pois à recuperação dos infreqüentes – é percebida como uma afronta aos direitos dos professores e ao seu ritmo de trabalho, que lhes exige um trabalho extra, a ser realizado durante o período de recesso escolar. "Por que eu devo vir se ***eu*** cumpri os meus deveres?" expressou uma das professoras em diálogo já apresentado; também, a possibilidade do aluno vir a ser aprovado é considerada um privilégio.

Profª 2 — Por que o Conselho Tutelar não manda antes de entrar para a aula? Porque, mesmo no recesso não fecharíamos a carga horária. E, nesta época, o aluno pode até ser aprovado!.
.....
Profª 2 — Eu não faço mais nada. Já fiz tudo por eles. Se a gente pudesse juntar as duas, seria o ideal, mas se isso vai nos prejudicar, para termos que voltar em janeiro, [então] vamos fazer a Recuperação Terapêutica...

Além da resistência à recuperação dos alunos em período extraordinário, há dificuldades de entendimento por parte das professoras em relação às implicações/conseqüências judiciais dos fazeres pedagógicos bem como em acatar as orientações defensivo-preventivas.

Profª 2 — Mas por que é que têm ficar arquivado os estudos de recuperação? Eles não modificam a nota! Se é para o SSE verificar... O que vai modificar a nota é o trabalho oficial e não os de recuperação.
Supervisora – Quando se pensou nisto foi para proteger o professor. No ano passado [2002] foi alegado que os professores não dão oportunidade de recuperação[123]. E daí comprovamos pelo material guardado como material de recuperação e, pelo caderno de chamada, vimos que a aluna tinha aquilo como nota máxima. Ela já nem tinha mais direito, porque o prazo é de 48 horas e ela começou a reclamar só em fevereiro. E, no primeiro dia de aula, em março, a mãe veio e daí nós buscamos todo o material que a professora havia deixado e junto com a mãe mostramos que a menina não tinha condições de aprovação.
Profª 2 — Os estudos de recuperação são de conteúdo e não de notas! E daí o pai vai sair com o rabinho no meio das pernas...
Supervisora — E pelo material guardado é que pude comprovar ...
Profª 13 — Então tenho que guardar um monte de papel?
Supervisora — Prá quê eu deixei aquela pastinha para vocês? Para guardarem o material de recuperação!
Profª 13 — Eu faço muito Reforço e se eu não devolvo para os alunos, eles não tem como estudar. Eles saem perdendo e eu fico com uma prova, é isso?
Profª 14 – Se o aluno quiser levar prá casa, ele que faça xerox...

[123] Em março de 2001, houve uma solicitação de revisão da prova de matemática de aluna da 7ª série, e a mãe alegara que a filha não teve oportunidade de recuperação.

Profª 2 — A melhor comprovação ... a nossa classe [profissional] não é valorizada porque nós não nos valorizamos. Estamos sempre com o rabo preso. Então tem que mandar o pai assinar o boletim e aí eles ficam sabendo da situação do aluno...
Profª 14 — E a SEC sempre dá respaldo pro aluno!
Profª 2 — Independente do que se faça, sempre rebenta no nosso. (E cita um caso recente de agressão de aluno a professor numa escola pública de Porto Alegre)
Supervisora – Faltou foi registro das ocorrências policiais e solicitado ajuda da SEC. Sempre que a gente perde a causa é por causa do registro. Par qualquer coisa tem que registrar.
Profª 2 — Mas o caderno de chamadas não é prova?
Supervisora — E o que aconteceu com a Selena? Temos que ter registro dos trabalhos de recuperação.
Profª 2—E por que entramos nessa? Estamos sempre na defensiva contra os alunos, os pais, o Conselho Tutelar ... O problema não é comprovação, é outro.
Supervisora - Mas é este papelzinho que vai nos salvar!
Profª 2 — O caderno de chamada e os trabalhos deviam bastar.
Profª 13 — Estressa isto tudo, além de guardar um monte de papel...
Diretora eleita — Na outra escola é como aqui. Guarda tudo.
Profª 14 — Minha prima está respondendo processo porque não guardou. Está fazendo tudo de novo além de receber processo em cima
Profª 6 — A gente entende o teu protesto mas é uma nova realidade. A gente tem que estar sempre se precavendo.

As professoras dão-se conta que estão sujeitas a um poder cerceador de seus fazeres em sala de aula ("estamos sempre na defensiva contra os alunos, os pais, o CT") e que as sujeita ("E a SEC sempre dá respaldo pro aluno."), pois as relações sociais com o saber já estão totalmente judicializadas.

Para usufruir das suas férias, os professores valem-se de alguns artifícios para encobrir a infreqüência como apagar as faltas, por exemplo. Se, porventura, no final do ano houver alunos com excesso de faltas, a gestora poderá sofrer sanções administrativas e penais por não haver comunicado o Conselho Tutelar em tempo hábil para providenciar o resgate dos alunos, conforme prevê o ordenamento jurídico-educacional e a FICAI.

É importante chamar a atenção para o fato de que a justiça professoral se relaciona/vincula muito proximamente com o confronto/tensão entre direitos dos alunos e direitos dos professores.

1.5 COMENTÁRIOS

A prevenção à infreqüência, potencialmente capaz de ser realizada no espaço escolar, através de "energias emancipatórias", um olhar que considerasse os alunos como sujeitos de direito à educação e de permanência na escola, não foi pensada na "constituição da escola".

Apesar das diferentes idéias de justiça circulando no espaço escolar, estas concepções não chegaram a compor um código de conduta paralelo ao Regimento. Mas o "debate sobre a

justiça como valor está, ao mesmo tempo, ausente e omnipresente", na lapidar expressão de Duru-Bellat (1999, p.20)

É consensual entre os professores que os alunos infreqüentes merecem punição. As regras são duramente aplicadas aos alunos que conjugam infreqüência e baixo rendimento. Estas mesmas regras são abrandadas no caso de aluno infreqüente que, independentemente da freqüência à escola alcança bom rendimento. Nesses casos, o aluno poderá, inclusive, ter suas faltas apagadas.

A FICAI como instrumento de controle da freqüência sob o encargo da Rede de Atendimento e com conseqüências judiciais, é um exemplo de como a lei pode provocar mudanças nas práticas sociais e no imaginário social. O instrumento da regulação, que desencadeou a dinamização das organizações envolvidas na efetivação do direito à permanência na escola, permitiu conhecer os alunos infreqüentes, individualizá-los e inseri-los de forma ampla na Rede de Atendimento. Apesar disso, ainda não foi bem assimilado pelos diferentes agentes da Rede de Atendimento e tampouco houve amadurecimento ou esclarecimento suficiente para todos os agentes sobre a importância social de emissão dessas fichas. E novas problematizações emergem, exigindo nossa atenção.

As ações previstas pelo Termo de Compromisso, por exemplo, enfrentam alguns limites à efetivação dos direito à permanência, oriundos da própria concepção e redação do instrumento de resgate dos infreqüentes. Primeiro, porque partiu de pressupostos políticos ainda não existentes na relação desta comunidade com esta escola, que é a relação democrático-participativa entre ambas e que ainda precisa ser construída. Segundo, a reconstituição dos caminhos pelos quais tramitam os esforços de resgate dos alunos infreqüentes enfrenta obstáculos conjunturais para sua efetivação, a começar pela alegada falta de funcionários. Em conseqüência, o prazo previsto pela FICAI não é respeitado nem pelas Escolas, nem pelo Conselho Tutelar e nem pelo Ministério Público, por falta de pessoal, o que acaba entravando o ritmo ágil e imperioso no resgate dos alunos infreqüentes, tal como o almejado pelos idealizadores.

Deve-se acrescentar que, desde a institucionalização da FICAI, os dados de evasão foram distorcidos, pois, em princípio, deixaram de existir, uma vez que a atribuição da escola de considerar um aluno evadido lhe foi retirada e assentou-se no Judiciário.

Para identificar se o "direito à permanência" está sendo efetivamente cumprido, *como* e *quanto*, ainda não existem outros indicadores senão aqueles que fornecem os dados de cobertura e alcance das políticas públicas.

Apesar de legalmente instituído, o direito à permanência na escola ultrapassa o dever do Estado e o alcance/poder das políticas públicas. Ainda se constitui num desafio a ser enfrentado pelas escolas, pelas organizações governamentais, ONGs[124] e associações de classe[125], que lutam para que seja alcançada a efetividade idealizada pelo texto legal. Enquanto isto, há medidas administrativas a serem operacionalizadas, a começar pela montagem de uma base de dados que auxilie os gestores no planejamento de suas ações. A complexidade técnica verificada na aplicação deste novo direito não é privilégio dos operadores jurídicos, mas também dos operadores do ensino.

Dentre as dificuldades evidenciadas para a concretização do direito à permanência na escola, ficou evidenciado que as organizações que dependem de verbas públicas para realizar estas diligências, confrontam-se com dificuldades geradas pela políticas de ajuste fiscal (a reforma do Estado) e a burocracia educacional. É a falta de pessoal, é a "autonomia sem soberania" (que significa que a escola tem autonomia para captar recursos para se auto-gerir e prestar contas do rendimento escolar à mantenedora, mas depende do Estado para contratar professores que faltam na escola); é a cobrança de resultados, é o controle e fiscalização do Sistema de Ensino – eixos da LDB, tão bem apontados por Cury (2000). É sobre este conjunto de condições que Tomasevski (2001, p.9) denunciou/alertou que "há um abismo intransponível entre a reforma do estado e o direito à educação."[126]

O direito à permanência na escola é violado pela escola ao negar-se a reconhecer a criança e o adolescente como sujeito de direitos; é negado quando não há professores nem ambientes disponíveis para as aulas de recuperação; é negado quando são aplicados métodos e técnicas de ensino que afrontam a inclusão; os critérios de promoção são aplicados de forma discricionária entre os infreqüentes "que sabem" e os infreqüentes que "não aprenderam", com prejuízo para os últimos. Seus direitos são negados pelos instrumentos de avaliação e justificados pela interpretação distorcida das teorias de aprendizagem. O direito à permanência é efetivado quando o aluno é portador de "virtudes" próprias, ou talento.

A violação de direitos está presente nas práticas das várias instâncias incumbidas na preservação dos direitos da infância e juventude e na efetivação do direito à permanência na escola, tensionando tanto os agentes quanto as instituições, transferindo para os próprios sujeitos de direitos, com o "sentimento de justiça" ofendido, conforme desenvolvido por Ihering (2000), ou o "sentimento de injustiça que comanda a reflexão espontânea sobre a

---

[124] Refiro-me aqui, ao Observatório da Cidadania, à Ação Educativa, dentre outros em nível nacional e à Relatoria para o Direito à Educação, da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em nível internacional.
[125] Refiro-me à Associação Brasileira de Magistrados e Promotores do Juizado da Infância e Juventude e à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, pela presença constante na luta pelo Direito à Educação.
[126] Tradução livre.

justiça”, conforme desenvolvido por Dubet (1999, p.179), a luta pela efetividade do direito à permanência na escola.

O ordenamento jurídico da Educação, ao afirmar o direito à educação, lançou as bases para a luta pela efetividade deste direito, em sua totalidade. No que toca ao acesso e permanência, a legislação foi pródiga em proteger crianças e adolescentes da exploração do trabalho ao impor como limite a idade mínima de 14 anos para ingresso no mercado formal de trabalho, tempo este que deve estar preenchido pela escola fundamental.

O ECA tem se revelado um eficiente escudo das crianças e adolescentes infreqüentes contra as práticas docentes pois, pelos princípios de justiça da jurisprudência professoral, os alunos infreqüentes já estariam predestinados à reprovação e à exclusão definitiva da escola. O direito à permanência na sala de aula e na escola é viabilizado aos alunos que conjugarem qualidades pessoais (os “ativos”) e assiduidade. Ou seja, a permanência na escola é um direito dos alunos que dela já participam regularmente.

Este estudo permite dizer que se evidenciaram duas possibilidades de abordagens sobre o direito à permanência na escola. Uma, quantitativa, que aponta para o sucesso relativo das políticas públicas e da legislação protetiva da infância e juventude que fez surgir uma Rede de Atendimento e proteção destes sujeitos de direitos e que se refletem nas estatísticas oficiais. Outra, qualitativa, que aponta o despreparo dos professores e dos agentes da Rede de Atendimento, bem como a deficiência no tratamento dos alunos que demandam atendimento diferenciado, os que ainda precisam ser incluídos para que possam alcançar sucesso na escola. Além dessas, ainda se torna necessário um despertar dos operadores de ensino para as “novas” demandas desses sujeitos de direitos.

TERCEIRA PARTE

CAPÍTULO 1 - O SENTIMENTO DE JUSTIÇA: OS JUSTICIÁVEIS E AS EXPERIÊNCIAS ESCOLARES

> *S'interroger sur la justice du système [educatif] suppose qu'on mette l'élève au centre de l'interrogation. L'experience scolaire, sa qualité humaine, sa convivialité ont aux yeux des premiers concernés une importance décisive. Elle este le champ d'inegalités considérables, certaines liées à la catégorie sociale ou nationale des élèves, d'autres moins. On voit quels principes pourraient les justifier. (MEURET, 1999, p.15)*

O direito à educação e o direito à permanência na escola implicam, de um lado, na existência de alguém que os exija – fatores subjetivos - e, de outro, a existência de condições objetivas de realização.

O direito de crianças e adolescentes permanecerem na escola só pode ser reivindicado por aqueles que se vêem lesados no seu "autêntico sentimento de justiça", entendido como "a atitude idealista que, numa lesão de direito não vê apenas uma agressão ao próprio objeto, mas à própria personalidade", como tão apropriadamente nos fala Ihering (2001, p. 79) sendo confirmado pelas pesquisas de Pierre Merle (1999).

Crianças e adolescentes brasileiros gozam da condição de "sujeitos de direitos" conforme definição de Nunes (apud. GOMES, 2000, p. 299), sendo "uma pessoa física ou moral, civilmente capaz, ativa ou passiva de uma relação jurídica. É o titular de um direito." A partir dessa definição, Gomes (2000, p. 299) salienta que "a idéia de titularidade corresponde ao reconhecimento da dignidade humana – [dependente de um fator subjetivo] - isto é, à possibilidade de reconhecer o direito, de lutar por seus direitos".

O sentimento de justiça é designado por Ihering (2000, p.55) como "a fonte psicológica primordial do direito" e sentido por cada um, de um "feitio individual". O sentimento de justiça é tão profundo e particular que, apesar das diferentes gradações conforme a classe social ou profissão, a passividade diante da agressão representa "um momento de ausência de direitos em sua vida" (IHERING, 2000, p.42), o que ocorre em certas ocasiões e devido a certas condições da vida. Os indivíduos são mais ou menos suscetíveis às injustiças, podendo reduzir a importância das agressões sofridas e até mesmo reduzir a suscetibilidade à agressão, quando se apercebem de que sua luta seria em vão (IHERING, 2000; MERLE, 1999). Mas, " a defesa do direito é um dever de auto conservação

moral; o abandono total do direito,[...] representa o suicídio moral.” (IHERING, 2000, p. 41). Nas palavras do jurista alemão,

> O fim do direito é a paz, o meio de que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo - , ele não poderá prescindir da luta. A vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos. (IHERING, 2001, p.27)

Ihering transmite com toda a força de seu texto a importância da luta pelo direito, à qual ele associa à energia reativa do sentimento sadio de justiça, sentido por cada indivíduo.

> A energia da reação efetiva do sentimento de justiça diante de uma lesão de direito representa a pedra de toque do seu estado de sanidade. A meu ver, a suscetibilidade, isto é, a capacidade de sentir a dor diante de alguma ofensa ao direito, é a energia, isto é, a coragem e a determinação de repelir a agressão, constituem os critérios pelos quais se confere a presença do sentimento sadio de justiça”. (IHERING, 2000, p.55)

O que é tão candente para Ihering em relação ao “sentimento de justiça” na perspectiva jurídica, será aprofundado por sociólogos franceses contemporâneos que investigam especificamente a questão da justiça no sistema educativo como Denis Meuret (1999), Marie Duru-Bellat (1999), Patrick Rayou (1999) e, especificamente sobre o “sentimento de justiça”, por François Dubet (1999) e Eric Debarbieux (1999). As novas tendências na sociologia e as possibilidades de entendimento da ação dos sujeitos e dos processos de subjetivação das normas de convivência social, abriram um flanco na tradição macrossocilógica sendo aprofundados por Bernard Lahire (1997; 2003) e Bernard Charlot (2001) na perspectiva da “sociologia do sujeito”.

Os novos estudos admitem “não pode[r] correr o risco de deixar de lado a psicologia e seus conhecimentos” (CHARLOT, 2000, p.45). Ou seja, tornou-se mister considerar a importância dos sujeitos na sua relação consigo mesmo, com os outros e com o mundo, interpretando as experiências sócio-escolares de forma singular.

Charlot (2000), ao inserir na análise sociológica, as contribuições da psicanálise, como o conceito de “sentido”, e admitir o desejo na relação do sujeito com o saber e o que isto representa na construção identitária de crianças e adolescentes das classes populares, abriu possibilidades de interpretações diferentes das existentes até então. Ao destacar o conceito de “sentido” da escola para os alunos das classes populares e a sua aplicação, diz ele: “faz sentido para um indivíduo algo que lhe acontece e que tem relações com outras coisas de sua

vida, coisas que ele já pensou, questões que ele já se propôs. É significante o que é comunicável e pode ser entendido em uma troca com outros"(CHARLOT, 2000, p. 56). O sentido, então, é construído por um sujeito, nas suas relações sociais e na sua relação com o mundo: "[...] esse sentido é um sentido para alguém, que é um sujeito." (CHARLOT, 2000, p. 56) O mesmo autor desenvolve seu pensamento baseado sempre num sujeito, seja ele autônomo ou "dominado ou alienado" (p.41), mas sempre portador de desejos e movido por desejos que o levam a mobilizar-se para uma atividade. E só com a conscientização deste sentido de escola e de saber que sujeitos de direitos - alunos e suas famílias - poderão desenvolver o sentimento de justiça e por ela lutar.

Charlot diz que a noção de fracasso escolar[127] "remete a fenômenos designados por uma ausência, uma recusa, uma transgressão – ausência de resultados, de saberes, de competência, recusa de estudar, transgressão das regras... [...] é 'não ter', 'não ser' " e que para entender este fenômeno, há que vê-lo de "de dentro", da perspectiva do sujeito e de sua relação com o saber.

Como a relação com o saber escolar está construída na relação com os outros e consigo mesmo. "...é seu eco reflexivo, a imagem de si" (CHARLOT, 2000, p. 72); elas serão constitutivas de uma dimensão de sua identidade. As marcas da relação que um sujeito constrói com o saber vão depender das regras que regem as práticas e atividades[128] escolares, pois "cada atividade comporta uma normatividade que lhe é própria" (CHARLOT, 2000, p.23).

Assim, sujeitos em situação de fracasso na escola "...traz[em] a marca da diferença e da falta: [ao] encontra[r] dificuldades em certas situações, ou orientações que lhe são impostas, ele constrói uma imagem desvalorizada de si ou, ao contrário, consegue acalmar esse sofrimento narcísico que é o fracasso" (CHARLOT, 2000, p. 18), e perseguir o sucesso.

Logo, o sentimento de "sucesso" ou o sentimento de "fracasso" vivido/experimentado por crianças e adolescentes *na* escola são sentimentos construídos a partir das normas que regem a relação com o saber escolar[129]. São sentimentos que, apesar de referidos a uma norma dada, passam a constituir uma das dimensões da identidade, sendo inseparáveis dela. Assim, os alunos se constroem não como sujeitos que atravessam/enfrentam uma situação de fracasso na escola, mas concebem-se como sujeitos fracassados.

---

[127] "O fracasso escolar não existe como entidade autônoma, e sim, sujeitos - crianças e adolescentes das classes populares - em situação de fracasso na sua relação com o saber. Esta é uma história relacional singular, construída ao longo das "experiências que o aluno vive e interpreta..." (CHARLOT, 2000, p. 17).

[128] Charlot estabelece diferenças de ênfase entre os conceitos de "práticas", "atividades" e 'trabalho". "Trabalho" remete a dispêndio de energia; "práticas", inspira uma ação finalizada e contextualizada e "atividade", acentua a questão do móbil (entendido como razão de agir").

[129] Lahire (1997) diz serem estas categorias produzidas pela instituição escolar e não categorias sociológicas

É no confronto com uma situação adversa, com o sentimento de justiça ofendido - mesmo que inconsciente - que os sujeitos "com sensibilidade", como refere Ihering (2001), mobilizar-se-ão[130], ou não, na luta pelo sucesso na escola: o "sentimento de justiça" será o móbil[131] para a luta pelos direitos à escola, de nela permanecer e de nela aprender (MERLE, 1999).

O emprego do "sentimento de justiça", categoria da ciência jurídica tal como desenvolvida por Ihering (2001), tomada de empréstimo para a análise sociológica conforme trabalhada por Dubet (1999), Merle (1999), Debarbieux (1999) e Souto (2003), e o conceito "sentido", desenvolvido por Charlot (2002), se amalgamam como categorias orientadoras no entendimento do usufruto do direito à permanência na escola de crianças e adolescentes infreqüentes no ensino fundamental público da cidade Porto Alegre.

É importante o alerta que faz Dubet[132] (1999, p. 179) aos pesquisadores quanto ao tema do sentimento de justiça. Diz ele que não necessariamente o que os indivíduos experimentam como uma injustiça apareça "objetivamente" injusto ao sociólogo nem que, o que eles percebem como justo seja "objetivamente" justo[133]. E, valendo-se de Pharo (1996, apud. DUBET, 1999), completa que este é um sentimento que deve ser ativado pois há situações que, apesar de percebidas como injustas pelo sujeito, são aceitas.

Este esclarecimento introdutório relativo aos aspectos conceituais se impõe pois, além das garantias constitucionais e de sua observância, há outros componentes, subjetivos, próprios da experiência singular de cada aluno na sua relação com o saber e com o poder nas relações sociais na escola (LAHIRE, 1997), que vão conferir *sentido* à sua vida escolar (CHARLOT, 2002) e acenar com possibilidade de permanência na escola (MERLE, 1999) e de sucesso nela (LAHIRE, 1997), quando e se as crianças e adolescentes se reconhecem como sujeitos de direitos (DUBET,1999; MERLE, 1999; RAYOO,1999).

---

[130] Conforme acepção utilizada por Charlot,(2001), p.55-56.

[131] Conceito utilizado por Charlot (2002) para designar a origem da ação.

[132] François Dubet em seu trabalho "Sentiments et jugements de justice dans l'expérience scolaire" (1999), propõe-se a investigar as experiências de justiça construídas e vividas pelos grupos e pelos indivíduos, mais diretamente, os sentimentos de injustiça pois a justiça coloca menos problemas que a injustiça, pois que comanda a reflexão espontânea sobre a justiça. Lança-se as seguintes perguntas: "O que os atores percebem como injustiça sob uma crítica do senso comum e nas discussões e argumentações relativas a estas injustiças? (p.179) Diz ele que esta é uma pergunta contextualizada cuja resposta depende das situações onde se encontra o ator, dos valores e dos interesses em jogo. Desta mesma opinião partilha Bourdieu (1989, p.232).

[133] Dubet relembra uma questão importante sobre o objeto de investigação da sociologia que distingue "problema social" de "problema sociológico".

1.1 OS PERFIS FAMILIARES

É através dos "**perfis familiares**", entendidos como "gênero de escrita científica", tal como utilizado por Bernard Lahire (1997), que, na ausência de uma denominação técnica específica, abarca um conjunto de técnicas e métodos sócio-antropo-psicológicos, que se pode captar e tratar do sentimento de justiça. Esta "escritura" sociológica exige que estejam contemplados dois componentes da pesquisa científica: um, que esteja fundamentada em dados ricos e suscetíveis de serem cruzados tais como as entrevistas (com todos os envolvidos – alunos, familiares, operadores do ensino), notas etnográficas (sobre os contextos onde ocorreram as entrevistas), fichas de avaliação escolar (obtidas junto às professoras de cada um dos alunos) e entrevistas formais e conversas informais com os operadores do ensino durante todo o período de coleta das informações; outro, deve deixar claro "o ponto de vista a partir do qual o pintor observa e explicita o mundo" (LAHIRE, 1997, p. 15). O sociólogo chega a referir-se ao trabalho de um artesão (ibid., p. 16) pela forma como são articuladas todas as informações para desenvolver os "perfis familiares".

Uma investigação que inclua perfis familiares de alunos infreqüentes do ensino fundamental da escola pública, moradores nas vilas do município de Porto Alegre, não poderia ignorar as semelhanças que os classificam. Mas, ignorar suas trajetórias escolares particulares, a ambiência sócio-econômico-cultural e familiar na qual se constróem como sujeitos pelas relações que desenvolvem, e como as desenvolvem, seria cometer um equívoco de fazer sociologia sem sujeitos, ao negar suas diferenças (*configurações*).

A opção por esta estratégia metodológica que conjugou dados quantitativos, entrevistas e notas etnográficas teve o objetivo de sentir, descrever e analisar as diferenças, sem esquecer as semelhanças que os aproximam (*habitus*, conforme utilização de Bourdieu).

Os casos selecionados são obra de resgate dos alunos infreqüentes empreendido pela escola e pelo Conselho Tutelar.

Busquei entender as razões particulares para a infreqüência destes sujeitos de direitos em seu contexto sócio-familiar.

Os casos apresentados foram selecionados a partir da consulta aos registros dos alunos infreqüentes feitos pela coordenação escolar, valendo-se da FICAI ou não. Foram considerados todos os casos em que houve afastamento, fosse ele por longo período ou daqueles "pipoca", denominação utilizada nas escolas para designar aqueles alunos que aparecem por alguns dias, faltam outros e retornam, num vai e vem constante. Do levantamento inicial, foram selecionados os alunos que retornaram à escola através dos

contatos mantidos pelas escolas com os familiares, ou com a intervenção/participação do Conselho Tutelar. Houve casos em que, mesmo com a intervenção do Conselho Tutelar, os alunos não permaneceram na escola. Eles não foram encontrados para compor a amostra. Dentre aqueles que retornaram e permaneceram, foram eleitos alguns casos, dentre os discutidos pelas operadoras de ensino durante a realização do Conselho de Classe. Foram selecionados cinco alunos, com histórias escolares bem diferenciadas entre si para identificar semelhanças e diferenças entre eles. A opção recaiu sobre os alunos com endereço fixo e tendo os pais como responsáveis. Seguiu-se a entrevista com as famílias e com os alunos, realizada em suas próprias casas. O local foi escolhido para garantir sigilo nas informações prestadas e, principalmente, para que eles pudessem expressar-se com segurança e tranqüilidade nas respostas às perguntas feitas, fosse na exposição oral ou corporo-facial.

Interessava-me identificar em que contexto e de que forma se manifestava o sentimento de justiça destas famílias, frente ao fracasso dos filhos na escola[134] e quais suas representações sobre a escola.

Foram ouvidas as professoras de cada um dos alunos investigados e confrontadas as respostas de ambos e completadas algumas informações sobre os alunos. À medida que se compunha o quadro familiar-escolar e as trajetórias escolares, novos questionamentos surgiram e novos contatos foram feitos tanto com as famílias e alunos, como com as professoras. As entrevistas com as professoras tiveram por objetivo ouvir o relato sobre o ato pedagógico e os critérios de julgamento para a aprovação/reprovação dos alunos, pois, exceto um, todos os outros alunos resgatados e selecionados pela amostra foram reprovados pelo Conselho de Classe. E, por último, foi entrevistada a equipe diretiva da qual interessava-me ouvir o relato sobre a infreqüência.

Exceto em um dos casos, os contatos iniciais com os familiares dos alunos infreqüentes foram feitos por ocasião da entrega dos resultados finais e a observação do ritual que cerca este evento. E esta era uma oportunidade única de registrar as reações – faciais ou orais – dos pais e/ou responsáveis ao receber o veredicto escolar, conhecer os pais dos alunos infreqüentes e resgatados pelas políticas oficiais garantidoras do direito à permanência na escola.

---

[134] Tal como Charlot(2001,p.13) esclarece, a expressão “fracasso escolar” em sua amplitude, torna-se polissêmica e ambígua. A expressão aqui utilizada refere-se ao conjunto infreqüência-reprovação, ainda largamente utilizado em escolas seriadas do sistema educacional brasileiro.

1.2 A ENTREGA DOS RESULTADOS ESCOLARES

Marcada para iniciar às oito horas e com término previsto para as 11 horas, alguns pais chegaram muito antes desse horário, a caminho do serviço, como foi o caso da mãe de Juliano, aluno da 7ª série, com a qual conversei e agendei uma entrevista para depois do Ano Novo.

Nas séries iniciais a aprovação ou reprovação é expressa por Parecer descritivo, uma folha de ofício pautada, no qual o professor relata os objetivos trabalhados e alcançados, contrastando com os objetivos não atingidos e descreve o comportamento sócio-cognitivo do aluno e, ao final, o veredicto em letras maiúsculas e em destaque: “Aprovado” ou “Reprovado”. Além dos critérios de avaliação, considerados “gerais” pela supervisora, há os critérios específicos, adotados pela professora de turma que constam no final do Parecer.

Para que um aluno seja aprovado na 1ª série é essencial que ele tenha condições mínimas de fazer a leitura de um pequeno texto (não necessitando que seja “corrida”), que tenha condições de interpretar um texto simples, que seja capaz de produzir um texto de, no máximo, cinco linhas sem o emprego dos encontros consonantais ch e lh, e que realize as operações de soma e subtração. Para a aprovação na segunda série, aumenta o grau de dificuldade dos conteúdos da 1ª série e são incluídos os encontros consonantais considerados mais difíceis, e as operações de multiplicação e divisão, assim como as operações matemáticas incluindo casas decimais.

A partir da 3ª série os alunos passam a receber boletins que atestam, apenas sob a forma de notas, o resultado alcançado em cada uma das disciplinas da grade curricular. Os boletins são documentos mais sintéticos que o Parecer Descritivo. São de tamanho pequeno – uma meia-folha de papel tamanho A4 - e trazia impresso, por computador, o nome das disciplinas, a nota obtida no bimestre e o somatório das notas obtidas nos quatro bimestres. A soma das notas deve alcançar, no mínimo 20,0 pontos para a aprovação. Pelo Regimento Escolar de 2001, no quarto bimestre os alunos deveriam alcançar – para efeitos de aprovação sem exame - a nota mínima 5,0 em cada disciplina, independente de terem obtido, nos bimestres anteriores, notas que ultrapassem o somatório de 20,0 pontos.

Entre 8h e 9h30min poucos apareceram: raros pais, alguns irmãos, várias avós e muitas mães, sozinhas ou carregando alguns dos filhos pequenos e até o cachorro. Foi o momento em que foi possível acompanhar melhor a entrega dos boletins e estar atenta aos comentários e reações.

As avaliações das cinco turmas de 1ª série e as quatro turmas de 2ª série estavam na Sala dos Professores, sob os cuidados de uma professora de primeira série que entregava aos pais, ou a quem tivesse vindo buscar, os trabalhos realizados pelo aluno no último bimestre e o Parecer descritivo. Para cada familiar era feito um comentário sobre o aluno e era feita a leitura do Parecer em voz alta. As três turmas de 3ª e as três turmas de 4ª séries ficaram sob os cuidados da Diretora e da secretária da escola, sendo entregues no balcão da Secretaria, sem comentários e, naquele dia, não esteve presente nenhum professor destas séries que pudesse esclarecer ou comentar os resultados; e, na última sala do corredor, a supervisora/orientadora entregava e comentava os boletins de todas as turmas de 5ª a 8ª séries e a professora de Classe Especial comentava os Pareceres de seus alunos.

Houve boletins que não foram entregues aos pais. Este foi o caso de alunos infreqüentes que, apesar de ter-lhes sido dada a oportunidade de realizar as provas fora do prazo regulamentar, não compareceram no dia marcado e foram reprovados.

Considerando que eu havia acompanhado as discussões durante o Conselho de Classe das 1ª e 2ª séries, optei por iniciar o acompanhamento da entrega dos Pareceres das Séries Iniciais, ou Currículo por Atividades[135], para conhecer as famílias daqueles alunos que, pela segunda, terceira e até quinta vez, foram reprovados na 1ª série e de outros, em semelhante condição na 2ª série. Queria registrar as reações dos pais ou responsáveis ao receber o resultado final.

Logo cedo chega um jovem pai para buscar o resultado de sua filha, da 1ª série. A professora Ana mostra os trabalhos que a menina realizou durante o ano, comenta que ela avançou bastante nos estudos, que foi muito bem na última avaliação, tal como acontecera durante o ano. O pai escuta. A professora lê o parecer descritivo e o entrega ao pai, e ele esboça uma pergunta sem completá-la: “Então...” ao que a professora se antecipa e responde dizendo que a menina está na 2ª série, “ela passou!”. O pai abre o sorriso, enche os olhos de lágrimas e, num ímpeto, abraça a professora, agradecendo.

Um outro pai veio buscar o resultado de sua filha, também da 1ª série, mas não sabia a turma em que a filha estava e tampouco o nome da professora. Grande parte dos pais/mães que lá compareceram também não sabiam a turma em que o(a) filho(a) estava e nem o nome da professora.

A partir das 9h30min, começaram a chegar muitos pais e outros responsáveis, todos ao mesmo tempo, a ponto de formar-se uma fila. Na ânsia de entregar todos os resultados até às

---

[135] A expressão ainda é largamente utilizada pelas operadoras do ensino, conforme pode ser constatado nos diálogos das reuniões e apresentado em passagens anteriores da pesquisa.

11 horas, “senão a gente não termina até lá”, conforme comentou uma das professoras, as professoras reduziram o tempo e os comentários dispensados a cada caso. Mas a rotina não foi alterada. As professoras inicialmente conferiam numa listagem se a criança havia devolvido os livros da biblioteca e, em caso positivo, entregavam o Parecer. Caso contrário, o Parecer só seria entregue quando o livro fosse devolvido. Houve momentos em que havia muitos pais aguardando na fila e, nestes casos, o Parecer não pode ser lido pela professora, apenas entregue. Muitos responsáveis pegaram o Parecer, dobraram e saíram, sem lê-lo. Outros aguardaram pela professora para que ela o lesse, pois eram pais/avós analfabetos. Uma das mães pegou o Parecer, sentou-se em uma das cadeiras da sala e foi fazendo a leitura do Parecer, em tom bem baixo, sílaba por sílaba. Ao concluir a leitura e ao ler “Aprovada”, deu um sorriso e saiu.

O procedimento de entregar os trabalhos, comentá-los e ler o Parecer descritivo para os responsáveis foi adotado pelas professoras de 1ª e 2ª séries, pois alegam que os pais não entendem o que lêem. Para aqueles pais cujo parecer não foi lido, apenas entregue, eles o pegaram, não foi lido na sala, dobrado – por alguns - e os pais saíram da sala sem saber o resultado. Outros, mesmo após os comentários iniciais da professora e da leitura do Parecer ainda perguntavam se o filho(a) “passou ou não?”.

Durante a entrega dos Pareceres, houve casos em que a criança reprovada, não foi o único caso da família, pois o irmão, em outra série, também havia sido. Alguns pais comentaram, sem indignação, sem lamentos, de forma naturalizada, que “os meus três [filhos] foram reprovados neste ano”. Comecei a observar a coincidência entre a aparência dos responsáveis e a aprovação ou reprovação dos alunos. Aqueles responsáveis que estavam mal vestidos, até maltrapilhos, cabelos desgrenhados, alguns mal cheirosos, que pediam para a professora confirmar se o filho “passou ou não?”, mesmo após a leitura do Parecer, são os pais/avós de filhos/netos reprovados. Exceção feita a um único caso, o de Ricardo, menino que foi elogiado como “muito inteligente” pela professora, filho de mãe jovem e analfabeta.

Ao término do horário comentei com a professora Ana, da 1ª série, o meu espanto sobre o número elevado de alunos reprovados na sua turma e perguntei as razões. Muito segura, comentou – ela própria espantada mas mantendo-se segura e sem sentir-se culpada – que, “dentre os reprovados, oito foram reprovados pela segunda ou terceira vez”. Enquanto guardava seu material, falou: — “É que é a turma mais carente da escola!”- justificando, assim, as causas da reprovação. Apenas 12 alunos foram aprovados nesta turma, de um total de 29 alunos, o equivalente a 40% de aprovação e os demais 60% foram reprovados.

Nas séries finais, só receberam os boletins os alunos que fizeram as provas finais. Aqueles que não compareceram a estas últimas provas não receberam seus boletins, pois não se lhes pode atribuir nota zero. — "São coisas diferentes: eles não tiraram zero, eles não compareceram. Daí tenho que colocar N/C (não compareceu)"— explicou-me a supervisora. Nestas séries, foi reduzida a presença de pais ou responsáveis buscando os boletins. Em sua grande maioria, os próprios alunos retiraram seus boletins que lhes foi simplesmente entregue. Mas, todos foram atendidos pela supervisora e esclarecidos quanto aos resultados e a razão dos resultados obtidos.

Antes da entrega dos resultados finais e ainda durante o Conselho de Classe, selecionei um caso-piloto para entrevistar e também a sua família. É *Diogo*, 14 anos, aluno da 2ª série há alguns anos, resgatado com a intervenção do CT, e aprovado neste ano. Os demais casos de alunos infreqüentes foram selecionados a partir da entrega do boletim, quando entrei em contato com as famílias. Assim, quis conhecer as histórias de *Charles*, 14 anos, reprovado na 2ª série; de *Inês*, 13 anos, que ingressou na 1ª série neste ano e foi reprovada; de *Laura*, 17 anos, reprovada na 5ª série, por ter faltado a metade do 4º bimestre e por não ter entregue os trabalhos; e *Juliano*, 15 anos, que foi reprovado na 7ª série por não haver comparecido às aulas no 4º bimestre, e por não ter completado as provas finais. Agendei com eles, dia e horário. Esperava ouvir deles a versão que justificasse a infreqüência e a reprovação. Outros casos foram incorporados aos perfis, quando tomei conhecimento de casos semelhantes na mesma família. É o caso de Carolina, irmã de Charles, de 11 anos, reprovada pela segunda vez na 1ª série; e o caso de Júlio César, 11 anos, irmão de Laura, pela terceira vez na 2ª série.

1.3 CONFIGURAÇÕES FAMILIARES

Perfil nº 1 – Diogo, 14 anos, 2ª série, sucesso na escola

Ao receber o número dos telefones – fixo e celular - da família de Diogo, pensei haver algum engano nas informações constantes no cadastro do aluno pois, diante da pobreza das famílias que eu constatara durante a entrega dos boletins, sequer imaginei que pudesse haver famílias em boas condições sócio-econômicas naquele bairro.

Apesar de desconfiada, tentei o contato telefônico. E, para minha surpresa, foi Dona Isaura, mãe de Diogo, quem atendeu. Expliquei do que se tratava e ela foi muito solícita em me receber. Marcamos para o dia seguinte, às 8h30min, e ela foi minuciosa na descrição do caminho que eu deveria fazer para chegar até a sua casa. No dia seguinte, no horário

combinado cheguei ao bairro. Segui as instruções até um certo ponto, quando me senti perdida. Ruelas que se subdividiam e que não permitiam ter uma visão mais ampla devido às cercas que dividem as moradias - os becos – e numeração sem qualquer ordem lógica que servissem de orientação. Frente a este tipo particular de ordenamento espacial fiquei confusa. Pedi informações sobre a localização da rua a um rapaz na esquina que, antes de responder, perguntou quem eu procurava. Logo me dei conta que era um dos "guardas" da rua e respondi que era professora e buscava pela Dona Isaura, mãe do Diogo. Aí ele apontou a casa e disse:

— "É aquela casa grande ali, aquela azul". E acompanhou-me até lá.

Residência de alvenaria, com tijolos pintados, uma única casa no terreno, relativamente grande. Na placa pendurada na parede de frente da casa, estava escrito: "Joga-se búzios". Diogo estava no pátio, brincando com um dos cachorros, recebeu-me e permaneceu por lá, enquanto eu entrei para conversar. Dona Isaura já me aguardava. Sentamos à mesa, na cozinha, peça de entrada da casa. Na cozinha havia um fogão de seis bocas, refrigerador, freezer, forno de microondas, e a TV de 20 polegadas que ficou ligada todo o tempo enquanto conversávamos. De onde eu estava sentada era possível ver a sala, com sofás e aparelho de som. E, por janelas internas, mostrou-me os quartos de Diogo e o de um neto que mora junto, que ela cria:

— "Cada um tem o seu quarto", fez questão de frisar.

Diogo, filho de mãe presidiária, foi adotado aos dois meses de idade pela família, pois os outros filhos já estavam grandes. Conta-me que ele entrou na escola aos sete anos, quando ainda moravam na Restinga.

– "Mas lá, ele rodou", disse-me.

Daí, quando mudaram para este bairro, foi a única escola na qual tinha vaga. Já nesta escola ele foi aprovado para a 2ª série. Fiz várias tentativas para que ela me contasse esse hiato de tempo na história escolar de Diogo entre os sete e os quatorze anos, mas foi em vão. A professora informou que ele chegou na escola em 2001, no final do ano, com grande deficiência nos conteúdos básicos e foi reprovado. No ano passado, repetiu a 1ª série e foi aprovado para a 2ª. A mãe continua dizendo que o filho

– "Mata muito a aula. Só descobri quando o Conselheiro Tutelar veio aqui. Ele recebia os bilhetes mas não me dava. Falsificava a assinatura". — explicou-me.

A mãe de Diogo foi a protagonista de uma cena inesperada quando foi à escola falar com as operadoras de ensino sobre as faltas do filho. Ao término da conversa com as operadoras do ensino, ela começou a agredir o filho com muita violência quando foi contida

pela professora e pela diretora. E o menino seguidamente conta para a professora que tem muito medo da mãe.

A própria mãe conta-me que ameaçou entregá-lo ao Conselho Tutelar, “se ele não se endireitar” E, em vários momentos de nossa conversa, ela reitera a ameaça. Mas, apesar das ameaças ele continuou faltando. Vai um dia, falta dois, três. A escola tem mantido o controle das faltas e avisa a mãe quando ele não vai. A orientadora da escola, lhe informou que às quintas-feiras ele sempre vai, pois é dia de Educação Física e ele gosta de jogar futebol. Ele queria um *skate* e ela comprou com o trato de que ele estudaria e iria a aula.

O pai já está velho, mas, enquanto depender de mim, ele vai estudar. Ele tem tudo, não falta nada. Tem até televisão e som no quarto dele. Os irmãos mais velhos querem ajudar e ele não quer. E eu não aceito isso [referindo-se ao fato de ele faltar à aula e não ter bom rendimento], pois ele tem só que estudar″ — diz ela.

A professora contou-me que o menino diz que a família lhe dá tudo e que o irmão mais velho é que se responsabilizou em ajudá-lo nos temas.

Diogo convive num ambiente familiar em que a escolaridade dos irmãos mais velhos chegou até a 6ª série. Augusto foi reprovado duas vezes e desistiu de estudar e Berenice parou de estudar durante a 6ª série quando engravidou do primeiro filho. Dona Isaura estudou até a 2ª série.

Nesse momento, Diogo se aproxima e senta na soleira da porta. Nunca sai, tem poucos amigos, está sempre em casa, com os bichos, ajuda a limpar a casa, cuida do quarto dele e de manter o roupeiro em ordem. A professora disse que em sala de aula teve que separá-lo da companhia de um colega pois conversavam muito a ponto de atrapalhar a aula. Tinha grande dificuldade nas operações matemáticas mais simples. E, como não há oferta de recuperação na escola, a professora sentava-se ao seu lado, durante as aulas e explicava-lhe individualmente. Quando sentia alguma dificuldade no conteúdo, ele desistia de fazer as atividades. Mas, depois de auxiliado e haver entendido o raciocínio, sentia-se estimulado e fazia todos os exercícios.

Não é o colégio!″ — continuou a mãe. “É ele mesmo que não quer mais estudar, porque está na turma com os pequenos e tem vergonha. A professora Cleusa é muito boa. Falo seguido com a Raquel (orientadora) que me diz que eu tenho que acompanhar. Agora não aviso mais quando eu vou. Chego de surpresa prá ver se ele tá indo″

Conta que num dia desses fez “visita surpresa”. Chegou no horário do recreio e gostou do que viu pois as professoras cuidam das crianças. Fecha este parênteses no comentário e

continua falando sobre as últimas faltas do Diogo que não foi à escola pois extraíra um dente "mas tem atestado médico. A escola avisou para ele fazer a recuperação", informa.

Fico relembrando que nesta escola, os alunos só têm o direito a recuperar as provas não realizadas. Para a recuperação prevista em lei e no Regimento Escolar, a escola não oferece aulas de recuperação das faltas e do conteúdo e tampouco, atividades diferenciadas. Os alunos devem estudar sem ajuda extra da escola. A seguir, insisto sobre a justificativa para tantas reprovações. Ela toca em vários aspectos e explica-me que Diogo reclama que ela cobra muito. Informa que ele já teve acompanhamento psicológico a pedido do Conselho Tutelar, por quatro meses e que a avaliação da psicóloga informa que ele não tem nada, o que reativa nela as ameaças de bater nele e entregá-lo ao CT. Diogo quer ir para a escola noturna mas ela não quer colocá-lo pois ele não tem idade e volta a ameaçar de entregá-lo ao CT. Não responde às minhas perguntas sobre as reprovações.

A mãe elogia o cuidado que a escola tem pois mandou chamá-la várias vezes. Diz que as professoras são muito interessadas e critica a escola municipal próxima à sua casa, onde estuda o neto. Feito o comentário, continua a dizer que a última vez que a orientadora avisou foi quando começaram as provas, O julgamento das operadoras de ensino sobre o filho (comportamento e resultado escolar) não é questionado pela mãe que endossa a avaliação feita e culpa o filho por infringir as regras da escola.

Diogo assiste à nossa conversa. Muito quieto, retraído, mal responde às minhas perguntas. Consigo que me diga que vai à aula nas quintas-feiras, por causa do futebol. Fico sabendo que só tem futebol, na aula de Educação Física. Quando "mata" aula confessa que vai no "fliper" [casa de jogos eletrônicos]. Diz que gosta da professora de turma, porque ela é calma, ajuda-o quando pede, entende o que ela explica e faz todos os temas pois a mãe o controla. Acredita que, tanto a professora quanto as demais operadoras do ensino estão corretas em chamar-lhe a atenção e avisá-la das faltas do filho.

Continuo conversando com Diogo que me diz que a escola chamou para fazer a prova de Matemática, pois as outras ele já havia feito. Este ano, Diogo foi aprovado para a 3ª série.

A mãe relaciona-se bem com o Conselho Tutelar e gosta muito de um dos conselheiros, — "porque são muito atentos, mantém o controle".

Perfil nº 2 – Charles, 14 anos, novamente reprovado, ainda quer conhecer o que é ter direito à educação

A mãe de Charles pediu-me que fosse à tarde para que ela pudesse limpar a casa. Explicou-me como chegar até lá e que Carlos estaria me esperando. Custei a encontrar a casa pois o número

dado não conferia com os das casas. Era a última moradia de um terreno onde havia mais outras quatro casas. A mãe e mais quatro crianças aguardavam por mim e ficaram alegres com minha chegada, mesmo sem me conhecer. Mariana, 11 anos, André, 6, Bruna de 3 anos e Adriana com um ano e alguns meses que a mãe não soube me dizer quantos eram. Charles e o pai haviam saído para catar papel e papelão, pois é daí que vem o seu sustento. Esta família é amparada pela escola, que lhes fornece roupas, material escolar e alimentos. O prazer da mãe é assistir televisão e um programa de entrevistas no começo da madrugada e depois assiste a todos os filmes. Passa as noites assistindo TV, no qual é acompanhada pelas crianças. A moradia, feita de madeiras apenas encostadas e sem rejuntes ou acabamentos, deixa a casa cheia de frestas por onde entram a chuva, o frio, insetos e ratos. Fui recebida na sala, onde me deram um lugar para sentar, no sofá roto, coberto por um pedaço de tecido de um lado, para que eu sentasse. Em frente havia uma cama sem colchão e algumas madeiras de lastro, onde Mariana e André se revezavam para sentar e acompanhar a conversa. De onde estava sentada, pude ver um fogão, uma mesa e vários cobertores dobrados e empilhados. A mãe não soube me dizer qual era a sua idade, só o marido e o filho é que sabiam, pois estava escrito no registro de nascimento. Ela não sabe ler e não sabe onde está guardado o documento. Atualmente só cuida das crianças e da casa. Ela disse ter perdido a carteira de identidade e que, quando ainda trabalhava como doméstica, nunca teve carteira assinada. Nascida em Viamão, freqüentou a primeira série, mas como a família "era como cigano", sempre migrando, disse que "nunca aprendi nada, mas sei que o meu nome começa com B.". E o escreveu para mim: em letras maiúsculas, uma por uma, repetindo em voz alta e, quando chegou a um encontro consonantal, pensou por um tempo na letra que deveria escrever e escreveu corretamente, terminando de redigir o seu nome. Não sabe escrever o sobrenome.

Mariana, irmã de Charles, freqüentou a 1ª série pela segunda vez, neste ano. Com um sério problema de visão, nem óculos e tampouco uma cirurgia resolveriam o seu caso. Tem dificuldades para enxergar o quadro-negro quando a professora escreve e por isso demora para copiar. Os colegas a xingam, dão tapas na sua cabeça e um menino bate nela e a chama de burra, apesar das repreensões da professora. Mariana falta às aulas por várias razões. A primeira alegação é que a mãe, para poupá-la dos maus tratos dos colegas, não a envia para a escola. Além destas faltas, a menina também falta quando vai ao oftalmologista e a outros médicos, pois começou a sangrar do nariz. Quando Mariana vai à escola, cumpre com os temas de casa, ajudada por Charles. Mas, quando as crianças não querem ir para a aula — "não posso forçar se eles não querem ir", diz a mãe. A professora diz que Charles enfrenta a mãe e já ameaçou bater nela.

Na segunda visita à família conheci o Sr. Valdir, 62 anos, pai de Charles, atualmente catador de papelão. Bem falante, relata que estudou na escola Rui Barbosa e cursou até o 2º ano do ginásio. E naquela época ele tinha aulas de latim, inglês, francês, além das outras disciplinas. Mas sentia muita dificuldade em latim. Foi reprovado no 1º ano do ginásio em latim, mas também tinha dificuldade nas outras línguas. Repetiu a série. Mas, como "ia mal nas línguas", raciocinou em termos de nunca sair do Brasil para usar aquelas línguas e abandonou a escola. Foi cobrador de ônibus durante toda a sua vida.

Charles está com 14 anos e já foi reprovado cinco vezes em sua vida escolar: quatro vezes na 1ª série e agora, na 2ª série. A mãe diz que ele — "é um capeta. Só quer saber de rua. Quando vai para a escola, sempre briga por lá, xinga os outros que batem nele e daí já não vai mais". Ela o coloca de castigo em casa, mas ele foge. A escola chamou várias vezes os pais, e "o pai é que vai lá brigar com as professoras. Bebe e vai lá xingar elas". A mãe foi taxativa em afirmar que o Conselho Tutelar nunca os visitou. No entanto, a professora informou que as crianças só voltaram para a escola depois de uma visita do CT e da ameaça do conselheiro em retirar a guarda das crianças. A partir de então, a mãe passou a levar as crianças à escola, o que durou poucos dias. A mãe disse que conhece o ECA – mas o confundiu com o Conselho Tutelar – e por isso já inscreveu André, 6 anos, na escola. As crianças não recebem o dinheiro do Bolsa-Escola/Família, pois a mãe não tem documentos e alega não ter dinheiro para ir ao Centro e providenciar a documentação necessária para se inscrever no Programa. Quando a mãe foi questionada se considerava corretas ou justas as reprovações das crianças, disse que as professoras é que eram muito exigentes e que os filhos "não faltam tanto assim". A mãe considera importante que as crianças estudem para que mais tarde possam vir a ajudar os pais.

A professora diz que Charles está sempre com fome e comenta que — "hoje só comi banana" ou "ontem só comi polenta" ou, ainda, "estou sem comer desde ontem". Na hora do recreio, repete de duas a três vezes o lanche e que durante a semana é a sua única refeição do dia. Apesar de proibido, a cozinheira da escola sempre guarda um pouco da merenda escolar para a mãe e seus irmãos. Diz que Charles e Mariana freqüentavam a mesma turma de 1ª série e andavam sempre juntos e isolados dos demais a ponto dele prejudicá-la pois não lhe dava autonomia e a professora teve que separá-los, inclusive de turma. Charles foi aprovado, mas Mariana, não. Apresenta muita dificuldade de aprendizado e a professora supõe que pelo fato dele ter passado muita fome quando era pequeno, isto talvez o tenha afetado. Tem dislexia e já foi encaminhado várias vezes ao serviço especializado, mas a mãe não o leva. Continua fazendo muita troca de letras, apesar de ter motricidade fina bem desenvolvida e letra bonita A professora diz que a leitura é péssima. Se nega a ler e não adianta insistir. Só faz os

exercícios que quer e quando tem vontade. Faltava muito; quando tinha aulas pela manhã ficava assistindo TV até às 5 horas e, em conseqüência não acordava para ir à aula. Numa ocasião, a mãe se envolveu numa briga com a mãe de outra criança, nas imediações da escola e, a partir daquele dia, as crianças não foram mais à aula. Isto durou mais de um bimestre, apesar das vários recados e visitas da escola à família. Charles e a irmã só retornaram à escola após a intervenção do Conselho Tutelar. A professora soube que ele passa muito tempo fora de casa e que está esmolando no ponto de ônibus.

Apesar das tentativas em falar com Charles, não consegui encontrá-lo para conversarmos.

Perfil nº 3 - Juliano, 15 anos, em conflito entre estar na escola e o desejo da mãe que ele trabalhe

A família de Juliano é composta, atualmente, pela mãe, D. Déa, 47 anos, separada, empregada doméstica, e seus dois irmãos: Guilherme, de 23 anos, que trabalha à noite num supermercado e estudou até a 7ª série; e pelo irmão menor, Gustavo, de nove anos, que está na 1ª série. A mãe acompanha as atividades escolares dos filhos e seguidamente entra na escola para falar com as professoras, a caminho do serviço. Foi numa dessas ocasiões que eu a conheci, no dia da entrega dos boletins. Quando me aproximei dela e disse que gostaria de uma entrevista e que incluísse o Juliano, imediatamente perguntou-me: — "É sobre trabalho?", e os seus olhos se iluminaram. Quando respondi que não, ficou frustrada. Mas, nos agendamos para depois do Ano Novo.

Conheci Juliano, 15 anos, aluno da 7ª série, quando fazia a prova de recuperação de Português, fora do prazo. Ele fora chamado pela Escola pois estivera ausente no último bimestre e, por isso, não fizera as provas finais. Dividi a mesa de trabalho com ele. Pergunta-me o que é "sintático". Respondo que não posso ajudá-lo e explico minha pesquisa. Baixa a cabeça e responde às outras questões da prova. Quando se aproxima a diretora, pergunta-lhe o que é "sintático". Ela diz que não sabe. Ele levanta-se e vai até a vice-direção, pega um dicionário, procura pela palavra mas não encontra. Vai até a secretária da escola e também lhe pergunta o que é "sintático". Ela não responde. Passam alguns minutos e chega a professora de Português e explica-lhe o que é "sintático" e trabalha a pergunta com ele, encaminhando o seu raciocínio e ele a acompanha e consegue resolver a questão, acertando a resposta. A professora encaminha a próxima questão e ele responde parcialmente. Ela passa os olhos na prova e lhe diz que até ali está indo bem. Juliano continua fazendo a prova e diz que está difícil. A professora retruca:

— "Mas, também, o que querias? Dois meses fora de aula!", e sai.

Esteve ausente da escola, por aproximadamente 60 dias. Contou-me que conseguiu um bom trabalho e, pelo horário exigido, não conseguiu conciliar o trabalho e escola. A partir de um convite feito por um vizinho, funcionário da Empresa Pública de Transportes e Circulação, foi contratado para fazer pesquisa de fluxo do transporte coletivo em alguns pontos da cidade e até na zona metropolitana.

Fico sabendo que ele esteve trabalhando e por isso faz a prova em período extraordinário. As professoras precisam "fechar as notas" e por isso ele foi chamado a comparecer.

Pergunto por que começou a trabalhar, faltando tão pouco para terminar o ano. E ele me responde:

Já tava mal no colégio e em matemática eu precisava de nota alta, nove. E não tava conseguindo estudar. Não entendia a matéria. E eu pedia para ela me explicar, mas ela dizia que eu era bagunceiro. É, mas eu sou um pouco, sim. Mas, se eu estivesse bem na escola, não teria saído. Além disso, a professora de Artes disse que eu já estava rodado, daí não adiantava mais eu ficar vindo à aula e saí mesmo.

Faço mais perguntas sobre o trabalho, quais eram os requisitos e qual era a sua função. Explica-me que o Sr. Vicente, que mora perto de sua casa, convidou alguns homens do bairro e a ele também. Era um trabalho temporário, tinha só dez vagas e tinha muita gente querendo trabalhar, e ele foi um dos escolhidos. Ele e outro menino da vila eram os únicos menores, os demais eram adultos e desempregados. Era preciso saber escrever, ter mais que a 5ª série e ser maior de 14 anos. O contratante sabia que ele estava na escola. Sua função era controlar o fluxo dos ônibus, anotar o prefixo, a hora, a empresa. Trabalhou em vários locais da cidade e em diferentes horários.

Explica-me um pouco do seu cotidiano de trabalho:

Tinha dias que era das seis às nove da manhã. Daí voltava para casa e ia de tarde de novo, das quatro às sete da noite. A gente [ele e o outro menino da mesma idade] levantava às três horas, saía às quatro, pegava o ônibus e ía até o Iguatemi. Lá o Seu Ernesto e o filho dele, que tem outra van, levava todo mundo prá Canoas e eu ficava lá o dia todo. Começava às seis horas da manhã e terminava às oito horas da noite, sem direito a lanche, que eu tinha que levar de casa, e não tinha intervalo. Tinha que comer ali mesmo. E às oito horas da noite a gente voltava de metrô e tinha que pagar a passagem de volta.

Ficou lá uns três dias. Quando trabalhava em Porto Alegre, eram três ou quatro vezes por semana e recebia o pagamento às sextas-feiras, R$20,00 por dia trabalhado. E quando trabalhava em Canoas, recebia R$40,00 por dia, que eram pagos no mesmo dia. Não tinha carteira assinada e o controle do horário era feito pelo Seu Vicente, que era muito rigoroso,

ou, então, pelos “azuizinhos”. Mas agora terminou este trabalho. Voltou para a escola porque a mãe “deu uma prensa”. Se continuasse no trabalho ele viria só para fazer as provas pois, “a Escola deu chance”. Após contatos telefônicos entre a escola e a mãe, voltou à escola para fazer os exames. Estava com medo da prova de Matemática e de Geografia. A professora de Inglês disse que ele ia rodar, mas ele não sabe a razão, pois só tirava notas boas.

Juliano é vivaz, ativo, bem humorado e educado. Aparentemente, relaciona-se bem com os professores e colegas.

Encontrei-me com ele no dia da entrega de boletins, na fila, aguardando a sua vez. Depois da prova de Português, não veio fazer as outras provas pois: — “Já estava rodado mesmo!” disse-me ele.

Só consegui encontrar-me com D. Déa, mãe de Juliano, muitos dias após, durante o seu período de férias, quando fui a sua “casa”. Moradores num beco, difícil de encontrar pelo número da rua, a “casa” é uma das peças dos fundos da casa principal e surpreendi-me ao entrar. A habitação devia ter, no máximo, 15m². Naquele pequeno espaço estavam dispostos um beliche, uma cama, o fogão, o refrigerador, uma pia com balcão e o roupeiro. Sem mesa nem cadeiras, acomodei-me no beliche para fazer as anotações. Tive que cuidar ao entrar, pois havia madeiras soltas no assoalho e ao pisar, poderia cair num buraco. De madeiras velhas, com pintura velha, cheio de frestas no chão e no telhado, por onde entram o frio, a chuva, insetos e ratos. O banheiro ficava do lado de fora, de alvenaria onde também tinha um tanque. O ventilador estava ligado e havia duas televisões, um videocassete, muitas fitas, retiradas naquele dia pelo filho mais velho, e o vídeo-game do Gustavo, novo e recentemente comprado.

– “Para ele se distrair”, mostrou-me Dona Déa.

D. Déa estudou até a 4ª série, quando seu pai morreu e ela foi obrigada a trabalhar. Pessoa agradável e simples, pergunta-me se sou do CT, motivada pelas faltas do Juliano no último bimestre. Tranqüilizo-a e volto a explicar meu objetivo com a entrevista. Ela trabalha como empregada doméstica de segunda a sexta-feira, das 8 às 18 horas. Guilherme, 23 anos, estudou até a 7ª série e atualmente trabalha das 23h às 9 horas do dia seguinte, num grande supermercado. É o responsável pelos irmãos menores, enquanto a mãe trabalha e — “mantém o respeito e os guris obedecem ele direitinho” — comenta-me ela. Guilherme lê bastante e ela aponta os livros, ao lado das fitas de vídeo. São livros de literatura. Alexandre, o 2º filho, tem 22 anos, é casado, motorista de táxi, mora em outro bairro e também estudou até a 7ª série. Conta-me que o filho já conseguiu comprar seu próprio carro. Juliano é o 3º filho e já foi reprovado por duas vezes, antes desta última e ela lamenta muito, porque quer que ele termine

o “1º grau”. Os outros filhos quase terminaram e ela quer convencer o Juliano a não estudar à noite e trabalhar durante o dia. Mas, durante nossa conversa, ela repete várias vezes que quer que ele trabalhe. E a própria mãe empenhou-se em procurar trabalho para ele durante as férias. Tem clareza que é difícil para ele conseguir um emprego sem a escolaridade de “1º grau”, como ela diz. Tem sentimentos ambivalentes pois quer que o filho estude e trabalhe, mas reconhece que estas condições são difíceis de conciliar. Diz que o Sr. Vicente gostou muito do trabalho dele e que vai contratá-lo novamente em maio. E ela gostou, pois, no cômputo final, ele ganhava mais do que ela. Comento que esta situação de abandono escolar vai se repetir em maio se ele recomeçar a trabalhar. E ela pára de falar, arregala os olhos como se não houvesse se dado conta. Demonstra preocupação, mas logo se recupera e acredita na inteligência natural do filho. Diz que neste ano Juliano já estava achando difícil o conteúdo desta série e que seria difícil ser aprovado. Mas ela conversou com a Diretora que concordou que: - “Para ele passar, só por milagre!” Mas D. Déa diz que o filho - “Ele é muito esperto!. Não sei o que é que acontece. Não estuda e quando chega o dia da prova, vai bem”. Diz que “O Juliano não precisa de recuperação. Ele é muito inteligente!”

Mas, este ano, o Juliano não quis estudar muito pois esteve muito atento “às gurias, de namoricos. “É o único que não lê [na casa]. Até o Gustavo, já está lendo. No outro dia já conseguiu ler as legendas do filme que o Guilherme tirou”, complementa a mãe.

Mostra-me a foto do Gustavo e eu o reconheço como uma das crianças às quais eu assisti fazendo prova de leitura e interpretação na mesa da supervisora enquanto fazia o levantamento documental. Lembrei-me dele, por haver chamado minha atenção. Gustavo se destacava das demais crianças que haviam feito exame naquele dia. Menino bonito, se destacava pelo asseio e aparência de bem cuidado, além de ser um menino bem disposto, educado e seguro de si. Repetente na 1ª série, foi aprovado para a 2ª série, neste ano. Ao terminar minha visita, D. Déa acompanhou-me até o portão e pediu que eu a avisasse, se soubesse de algum trabalho para o Juliano.

Perfil nº 4 - Júlio César, 11 anos, reprovado pela terceira vez na 2ª série, ainda quer estar na escola, mas não naquela escola
Laura, 17 anos, cansou da escola mas precisa concluir o ensino fundamental para ser cabelereira

D. Cida, 38 anos, viúva de funcionário público municipal, vive da pensão do marido, estudou até a 5ª série, e tem quatro filhos: Angela, de quatro anos, Fernanda de cinco, Júlio

César, de onze, reprovado pela terceira vez na 2ª série e Laura, dezessete anos, reprovada pela segunda vez na 5ª série, abandonou a escola no 4º bimestre.

Residem próximo às vilas e aos becos, e dividem o mesmo terreno com a irmã e a mãe. A casa é de madeira, simples, com móveis simples e aparelhos eletrônicos e eletrodomésticos novos e de boa marca. D. Cida sofre de problemas respiratórios e cardíacos e nunca vai à escola quando é chamada pela professora, porque não pode fazer esforço. A irmã ou a mãe a substituem nesta tarefa. A escola já chamou várias vezes. A professora enviava bilhetes e sempre a manteve informada do rendimento dos filhos. Laura tem problemas de rendimento e começou a faltar porque não se interessou mais pelos estudos. A mãe lamenta não ter condições de ajudar a filha. Laura está atrasada e a mãe gostaria que cursasse o supletivo, para terminar logo o ensino fundamental. A conclusão do ensino fundamental é pré-requisito para fazer o curso de cabeleireira do SENAC e começar a trabalhar no salão de uma tia. E irritada, diz que: — "A escola só dá a transferência [para o supletivo] se ela comprovar que está matriculada". Laura já foi reprovada na 1ª série, na 2ª série e não se lembra mais em quantas outras. A mãe acredita que:

> Quando a criança fica muito tempo na mesma série, acaba desestimulando pois fica repetindo sempre a mesma coisa.

Em 2002, Laura foi reprovada por faltas, porque o pai morreu e a vida se desorganizou. Em 2003, Laura foi reprovada em matemática e, pelo Regimento, está reprovada na série. Apesar de gostar das professoras, a mãe nunca foi reclamar, porque

> Não acho direito reclamar das professoras. E, além disso, de que adianta reclamar, se todo o colégio é assim?... ela já aprendeu tudo o que tinha para aprender, mas precisa terminar para fazer o curso do SENAC.

Ela quer que a filha faça cursos profissionalizantes e que já cursou inclusive curso de computação no SENAC, apesar de não ter computador.

Júlio César, irmão de Laura, foi reprovado pela terceira vez na 2ª série. O menino relata que a reprovação ocorreu porque ele não copiava os textos do quadro e não quis ler no dia da prova de leitura. A mãe intervém na conversa e diz que:

> Gosto muito da professora, acho ela ótima... muito humana... tem paciência com as crianças. Ela tem razão em reprovar ele porque ele não fez nada!

O menino reage e diz que:

> Não é verdade! Eu só não copiava o texto porque o texto era comprido e aquilo era muito chato, mas as outras coisas eu fazia tudo!

Diz que prefere matemática, que sabe e gosta de fazer exercícios das quatro operações. Quando perguntei se ele achava justo ser reprovado pois fazia todas as atividades, diz que:

> Sim, a professora tá certa porque ela mandava eu copiar o texto e eu não copiava.
>
> Quer mudar de escola pois já cansou dali.

A professora de Júlio César informa que ele não faz absolutamente nada em aula. Tem dias em que sequer anota a data no caderno. Ela só conseguiu que ele fizesse as atividades quando ameaçou não deixá-lo ir ao recreio enquanto não terminasse as tarefas. Apesar de gostar de matemática, apresenta grande dificuldade, não tem raciocínio lógico. Também vai muito mal em Português, tanto na escrita quando na leitura. É hiperativo e "muito dissimulado"— conforme julgamento da professora. Quem cuida da vida escolar de Júlio César e de Laura é a tia, pois a mãe, muito debilitada, não cuida mais deles, e eles próprios se auto-governam. O pai, ao morrer, deixou uma boa renda mensal para as crianças, e estas dizem que não precisam mais estudar.

Perfil nº 5 - Inês, 14 anos, recém ingressada na escola foi reprovada. Ainda não consegue segurar o lápis

Inês, 14 anos, ingressou pela primeira vez na escola aos 13 anos. Cursou a 1ª série, neste ano e foi reprovada. Teve 58 faltas dentre 201 dias letivos, o equivalente a 29% de faltas. Inês é filha de D. Fátima, 46 anos, do lar, e de Seu João, que não informou a idade, carroceiro. Ambos tiveram 11 filhos e, atualmente são responsáveis por oito deles. D. Fátima estudou até a 3ª série e o marido é analfabeto. Oficialmente, é o único que trabalha na casa, ajudado pelo filho de 18 anos, viciado em drogas. Seu João, carroceiro, tem câncer, não fala, faz quimioterapia mas trabalha, apesar de tudo. No ano passado, quando esteve bem doente e hospitalizado, ninguém trabalhava, e isto contribuiu para desorganizar a vida escolar de Inês e de todos que dele dependiam. Dos filhos mais velhos alguns estudaram até a 2ª e outros, até a 3ª série. Além dos filhos solteiros do casal, moram mais dois outros filhos casados com suas crianças e, quatro deles, em idade escolar.

Inês chega em casa pois alguém fora avisá-la que eu estava lá e conversava com sua mãe. Me reconhece e me cumprimenta. Segura um bebê de aproximadamente um ano. Fico sabendo que é o filho da dona do supermercado e que Inês é sua babá, durante a tarde. Ela fica por ali e acompanha nossa conversa.

Somente no ano passado é que Inês ingressou no "MOBRAL", da Associação de Moradores, conforme diz D. Fátima, referindo-se à Educação de Jovens e Adultos. A

princípio, não quiseram aceitar Inês, pois ela deveria freqüentar a escola regular. Mas, por razões que não foram ditas, apesar de eu insistir na pergunta e em diferentes momentos, o "MOBRAL" acabou aceitando-a, excepcionalmente. Lá, não exigiam presença e Inês aprendeu a escrever o nome. Neste ano, a mãe regularizou a vida escolar da menina, matriculando-a na 1ª série na escola regular.

D. Fátima alega nunca ter sido visitada pelo Conselho Tutelar, mas ela já ouviu falar do ECA e da obrigação dos pais em mandar os filhos para a escola, e por isso, os menores já estão na escola. No entanto, Inês só ingressou na ECN através da intervenção do Conselho Tutelar.

A escola mandou vários recados para D. Fátima sobre as faltas de Inês e também sobre o seu rendimento. Mas, ela nunca foi porque sempre tinha algum problema para resolver. A filha mais velha sempre foi em seu lugar conversar com a professora que informou que Inês era boa aluna mas não se esforçava e alertou para que não faltasse mais às aulas. Sobre as faltas, a irmã disse que:

— "É difícil tirar as crianças da cama, no inverno".

Além disso, com a hospitalização do pai, a família teve que se revezar entre o hospital, os cuidados da casa e dos pequenos e, por isso, Inês não podia ir à escola.

Quando perguntei por que Inês fora reprovada, a mãe pergunta:

"Reprovada" é a mesma coisa que rodou? Ela não copiava do quadro quando a professora mandava. A professora não tem culpa. Ela é que tinha que se esforçar. Quando eu estudava, e não tinha livro, eu pegava um pedaço de jornal, ou, então, abria uma lata de azeite, estendia em cima da mesa e copiava o que estava escrito.

Eventualmente, a mãe compra o Diário Gaúcho e lê, mas Inês não gosta de ler, exceto os bilhetes e cartões que recebe. A mãe gosta da escola, pois— "Puxa bastante". Andréa intervém e diz que seu filho também foi reprovado na 1ª série, neste ano, e que considerou justa a reprovação pois o filho "estava trocando as letras".

Começo a conversar com Inês. Ela é retraída, limpa, bem arrumada e durante toda a conversa com a mãe, não mencionou uma só palavra, apenas ouviu. Gostou da escola e deu-me uma resposta estereotipada, de que acha melhor ficar na escola e aprender do que estar na rua, o que me pareceu um argumento pré-definido para agradar à ordem. Diz que aprendeu a escrever o nome e a fazer algumas contas. Confronto-a dizendo que ela já entrou na escola sabendo escrever o seu nome, que aprendera no "MOBRAL". Ela olha para mim e esboça um sorriso. Peço que demonstre o que aprendeu a ler e peço que leia a palavra "escola" escrita no verso de minha folha de anotações. A menina olha para a palavra, passa o tempo e ela não

consegue ler. Não tem problemas de visão. Escrevo em letras maiúsculas, de tamanho médio, a palavra ESCOLA e ela, tampouco, lê. Diz que aprendeu a — "fazer contas de mais". Escrevo 5 + 3 = e armo a conta 22 + 11 e peço que dê o resultado. Inês sequer consegue segurar o lápis. Olha para as contas e olha para mim. O tempo passa e ela pensa. Tenta fazer a primeira conta e não consegue. Tenta a segunda e começa a fazer a soma pelos primeiros números, e chega ao resultado 7. Eu a ajudo a fazer a primeira conta, contando os dedos. Ela escreve 8. Mas, como não tem motricidade fina, o tamanho é desproporcional aos números dados. Pedi que buscasse o seu livro de aula na intenção de que ela lesse um texto conhecido. Enquanto isso, a mãe confessa que o irmão mais velho se prontificou em ajudá-la, mas ela sente vergonha. Inês volta dizendo que não o encontrou, pois já deve tê-lo devolvido à escola. Eu, a mãe e Inês nos entreolhamos, sem dizer nada. Aparentemente, ela não aprendeu a escrever e tampouco aprendeu as operações matemáticas simples. Pergunto como eram as aulas. Diz que a professora passava o texto no quadro e pedia para a turma copiar.

A gente pedia ajuda, mas ela não dava. E, olha que era um monte de criança que também não sabia.

A professora ressaltou o caso de Inês durante o Conselho de Classe. A menina aparentemente não conhecia as regras mínimas de convivência e quando alertada tampouco as obedecia, pois entrava e saía da aula quando queria. Mas, ressaltara a professora, o maior problema eram as faltas.

À tarde Inês trabalha como babá e recebe R$ 10,00 por tarde. E quando faz faxina, ganha R$ 15,00. Pergunto como ela se arranja nos cuidados com o bebê, quando tem que tomar o ônibus, como sabe qual produto usar na limpeza. Responde-me que os pais de Flávia (o bebê) sabem que ela não lê e nem escreve, então explicam tudo para ela. E, ela, orgulhosa me diz que tem boa memória e que "já sei tudo!" O ônibus ela já conhece. Quanto ao material de limpeza, a avó de Flávia já explicou tudo.

Comento com D. Fátima que talvez neste ano ela possa estar mais atenta à Inês, em relação às faltas, ao que ela retruca que a filha "não tinha faltado tanto assim".

1.3.1 Elencando Diferenças e Apontando Semelhanças

Em todos os casos ouvidos, mesmo após o retorno dos alunos à escola, os operadores do ensino mantiveram contatos constantes com as famílias, informando-as das faltas e do baixo rendimento dos filhos.

Ao tratar da alegada omissão dos pais, imputada pelos professores à ausência deles na escola, Lahire (1997, p. 335) diz tratar-se de um mito. Refere-se ele à importância atribuída pelas operadoras do ensino à visita dos pais na escola, inteirando-se do rendimento dos filhos. A presença sistemática dos pais à escola produz a idéia de compromisso no imaginário social em relação ao cuidado com os filhos.

Este "compromisso" também é válido para os docentes através dos contatos constantes mantidos com os pais por contatos telefônicos, por bilhetes e/ou outras formas, que se constituem em provas do empenho ("do interesse") da escola com os seus alunos.

A judicialização das relações escolares tem levado a Escola a registrar em ata, intencionalmente e de forma defensiva e antecipatória todas as visitas dos pais à escola, de formas a comprovar a "abertura" da escola e a precaver-se de possíveis processos judiciais. Um mesmo ato atende a vários objetivos. O contato com os pais, além de informá-los sobre as ausências e sobre o baixo rendimento dos filhos, exime a escola da responsabilidade pelo não aprendizado. Ao recomendar um "maior esforço" aos alunos solicitando "a ajuda", "o acompanhamento dos filhos" aos pais, a escola está transferindo a responsabilidade da não aprovação dos filhos aos pais. A transferência deste encargo a pais ou familiares também em déficit, analfabetos ou semi-alfabetizados, tem alimentado as estatísticas educacionais dos casos de insucesso, causado por este efeito bumerangue de fracassos. É o caso emblemático de Charles, cuja mãe, analfabeta, sequer sabe a sua idade e tampouco sabe ir ao Centro da cidade para inscrever-se no Programa de Renda Mínima, mas que deve responsabilizar-se pela aprendizagem do filho; e, na impossibilidade de cumprir com este encargo, recorre à violência: "bato nele". Esta agressão física é interpretada por Lahire (1997, p. 335) como demonstrativo de interesse dos pais aos desempenhos escolares pois "para bater nos filhos, é também necessário julgar que isso vale a pena e conferir à escola um mínimo de importância e de valor".

Charlot (2000, p. 27) explica estes casos, denominando-os de "retroprojeção". Diz ele que, "ao constatar uma 'falta' no fim da atividade, essa falta é projetada, retroprojetada para o início dessa atividade [...] que teriam permitido que o aprendizado (e o professor...) fosse eficaz." Tivesse sido eficaz o ensino, os alunos teriam a oportunidade de sucesso e, talvez, até o desejo de permanecer na escola, como é expresso por Júlio César e por Diogo (MERLE, 1999)

Constata-se que em alguns perfis familiares há comportamentos que poderão encontrar outro, similar em outro perfil familiar. Mas cada perfil, cada conjunto de fatores e sua forma

particular de articulação, é ímpar e particular. Não foram encontrados outros eventos semelhantes entre os perfis, de modo a permitir a construção de um padrão comportamental .

A luta pela permanência na escola é travada por mães e filhos que alcançaram maior escolaridade e que, de alguma forma, se relacionam com pessoas de sucesso escolar.

O desconhecimento ou a não aplicação pelos operadores do ensino de novos conhecimentos produzidos pela pesquisa em educação traz sérias conseqüências para crianças e adolescentes das classes populares, com déficit de aprendizagem. Elas se tornam em alvo/vítimas de docentes que ainda se valem de estudos há muito ultrapassados mas que são utilizados com segurança para justificar a não aprendizagem destes alunos a "famílias também definidas pela falta: recursos financeiros, diploma, cultura..." (CHARLOT, 2000, p. 27) tal como a professora de 1ª série que se justificou pelo alto número de crianças reprovadas em sua turma, recorrendo à teoria do déficit em resposta ao meu espanto, dizendo: "é a turma mais carente da escola." Nestas condições, o fracasso é expectado, é tido como "normal", naturalizando a exclusão.

Nas famílias investigadas, não há memórias de sucesso escolar[136] em nenhum dos familiares. Ao contrário. Atraída por uma história específica, ao chegar para as entrevistas, deparei-me com outras histórias escolares marcadas por infrequência, abandono e reprovações sucessivas, na mesma família. É o caso de Júlio César, de Mariana, de Guilherme e de André, e de todos os irmãos de Inês, e dos irmãos de Diogo. Os exemplos assinalam alguns percursos mais prolongados que outros, mas em nenhum dos casos alguém logrou concluir o ensino fundamental. Há casos em que o fracasso só ocorreu nas séries finais do ensino fundamental, como foi o caso dos filhos mais velhos de D. Déa. Eles avançaram na escolaridade mas, ao ingressarem no mundo de trabalho, ainda resistiram por um tempo à dupla jornada acabando por abandonar definitivamente a escola sem concluir este nível de ensino. Em outros casos, como o dos familiares de Inês, a exclusão ocorreu precocemente e de duas formas, a exclusão *da* e *na* escola: o pai é analfabeto e os demais familiares cursaram, no máximo, a 3ª série.

A distorção idade-série provocou três tipos de reação: Diogo quer estudar à noite; Júlio César, quer mudar de escola; e Laura, não quer mais estudar. Charlot (2000, p.72), ao abordar a relação de identidade com o saber, diz que "o sucesso escolar produz um potente efeito de segurança e de reforço narcísico, enquanto que o fracasso causa grandes estragos na relação consigo mesmo". É uma experiência tão marcante pois "sempre está em jogo a construção de si mesmo e seu eco reflexivo, a imagem de si." (CHARLOT, 2000, p. 72)

---

[136] Para efeitos deste estudo, sucesso significa conclusão do ensino fundamental.

A experiência de fracasso, leia-se, injusta, é muito danosa nestes casos pois eles não se reconhecem como vítimas (DUBET, 1999, p.193) de uma escola e de um ensino excludente. A conscientização, por outro lado, poderia desencadear o desejo de luta pelo direito de estar na escola pois, tanto Júlio César, quanto Diogo e Juliano, verbalizaram o desejo – e insistem nele – de estudar à noite. Querem estar na escola, mas não naquela escola. Esta é também uma dimensão que revela sanidade, como chamaria Ihering (2001), ou ainda, dignidade humana, conforme denominação de Gomes e Lima (2000).

Há um discurso generalizado entre operadores de ensino e reproduzido pelos pais, sem questionamento, que atribui a causa da infreqüência à "malandragem" e o baixo rendimento ao fato de que "as crianças não se esforçam o suficiente", e que é emblemático. D. Isaura diz — "Falo seguidamente com a orientadora que me diz que tenho que acompanhar". E, como ela interpreta o "acompanhar"? Conferindo a presença de Diogo na escola ("chego lá de surpresa prá ver se ele está indo") e, em caso de ausência, o filho é punido com agressão física ("bato nele") e simbólica, através de ameaças de abandono: "digo que vou entregar para o CT se ele não se endireitar". Lahire (1997, p. 334) refere-se a esta forma de agir como "política disciplinar de eficácia duvidosa", que ilustra bem este caso como de desejo de que o filho permaneça na escola. A mãe reitera em vários momentos a intenção de mantê-lo na escola: "ele tem tudo", "se depender de mim", etc. Ela não demonstra negligência nem omissão ao cuidar da freqüência do filho, mesmo que isto implique em espioná-lo na escola e bater nele, como aponta Lahire. Ela atende às expectativas que o imaginário social e as normas sociais hegemônicas entendem por "comprometimento".

De outra forma, este mesmo discurso será expresso por D. Cida e D. Déa, mas fragmentado entre o desejo de que os filhos permaneçam na escola e o desejo de que eles trabalhem, principalmente.

Juliano foi o único caso relatado – e de forma marcante – de "fracasso anunciado" ou, que seria aprovado "só por milagre", como confidenciou a Diretora para a mãe. Se Juliano tinha dúvidas entre aceitar a oferta de trabalho ou continuar na escola, ao anúncio antecipado da reprovação, não lhe restou alternativa: —"Mas, se eu estivesse bem na escola, não teria saído. Além disso, a professora de Inglês disse que eu já estava rodado. Daí, não adiantava mais eu ficar vindo à aula e saí mesmo". O fato de ser taxado de "bagunceiro" passou a ser *o* elemento do comportamento do aluno que ganhou proeminência na avaliação, secundando as dificuldades cognitivas apresentadas pelo aluno.

Outro encaminhamento, no entanto, foi dado por D. Solange – representante do segmento "Pais" no Conselho Escolar – quando, em maio (!), seu filho Marcos também foi

sentenciado à reprovação. Ela e o marido reagiram ao prenúncio da professora e passaram a estudar com o filho, diariamente, e ele foi aprovado nas provas finais.

A estratégia da retroprojeção também foi aplicada aqui. No caso de Marcos, permitiu segurar o bumerangue. O trabalho conjunto dos pais, naquele momento, permitiu enfrentar o desafio lançado pela professora e alcançar sucesso. No caso de Juliano, não. Ao decidir por não comparecer às últimas provas, "apesar de a escola ter dado chance", inverteu o ônus da prova, isto é, assumiu uma culpa que não era sua: de vítima passou a réu de sua reprovação, ou, na análise de Dubet (2003), a escola provocou sua auto-exclusão.

Tal como já fora constatado no estudo de Lahire (1997) para o caso da periferia de Paris, aqueles alunos infreqüentes e com defasagem cognitiva que puderam contar com a ajuda dos irmãos mais velhos ou com maior escolaridade, para realizar os temas, lograram aprovação. Mesmo nos casos em que ela não tenha sido aceita, como foi o caso de Inês e de Diogo, não foram nem o pai e nem a mãe quem se incumbiu desta tarefa, mas os irmãos mais velhos. Interessante é o caso de Carlos que, mesmo reprovado quatro vezes na 1ª série, goza de prestígio frente à mãe e a irmã, a quem ajuda nos temas. É o único que disponibiliza o pouco conhecimento que tem.

A partir das regras jurídicas que fixam direitos e punem os violadores, há um discurso corrente cuja tendência é a de criminalizar a família. Os relatos apontam para esta conclusão geral, estatisticamente demonstrável. Há casos evidentes de negligência e desleixo dos pais com a freqüência à escola, como é o caso de Mariana, cujas faltas são justificáveis para a mãe que, para poupá-la da agressão dos colegas, não a envia a escola. O mesmo acontece com Charles, pois "quando vai à escola sempre briga e batem nele". Além de resguardá-los, as mães demonstram um misto de lamento, impotência e cumplicidade com os filhos ao verbalizar que "não posso forçar se eles não querem ir". De outra forma, pelo silêncio, D. Fátima, mãe de Inês, foi evasiva nas respostas às minhas investidas de descobrir a razão de tantas reprovações e o ingresso tardio na escola. Estas duas mães demonstraram ausência de um referencial para avaliar a quantidade de faltas dos filhos, manifesto pelo desdém à reclamação da escola pelo excessivo número de faltas dos filhos, ao retrucar, como fez D. Beatriz ao dizer que "eles não faltam tanto assim"; ou, então, como D. Fátima, ao dizer que Inês "só faltava quando precisava cuidar do pai no hospital", ou dos outros doentes que surgiram na família.

O que foge à evidência estatística é que os pais se manifestam em configurações que, apesar de perceberem a infância e a adolescência como fases especiais da vida, não fazem concessões a um prolongamento desta faixa etária na escola, quando se confrontam com a

possibilidade dos filhos virem a trabalhar, independente de terem concluído o ensino fundamental. A mãe de Laura é enfática ao dizer que a filha “já aprendeu tudo o que tinha para aprender” e a de Juliano ainda está indecisa. Mas ambas já expressaram seu desejo: querem que os filhos trabalhem! Acreditam no potencial dos filhos em suportar uma jornada dupla de trabalho-estudo e fundamentam seus argumentos em casos familiares nos quais a inconclusão do ensino fundamental não resultou em fracasso social-econômico. A tensão está posta entre escola e trabalho, e tanto a escola quanto o Conselho Tutelar são sentidos pelas mães como os algozes em seu direito de escolha pelo direito à ausência da escola.

Estas crianças são filhos de não sujeitos de direitos, ou “cidadãos servos” como denomina Capella (1998, p. 147) a sujeitos de direitos sem poder. Mesmo com um fraco sentimento de direito, manifesto timidamente, D. Fátima, jamais enfrentou a escola da filha, senão sob anteparos: sempre enviou a filha mais velha e sempre encontrou justificativas legítimas, como a doença de uma das filhas, a doença do marido e a sua própria, como fatores impeditivos de seu comparecimento à escola. Estes são casos clássicos em que as famílias das classes populares são classificadas, pelas regras dominantes, como negligentes ou violadoras de direitos. Os filhos de mães não-sujeitos de direitos são respaldados por elas, que apresentam justificativas válidas para aquele universo cultural que sequer percebe a culpa, o erro, ou irregularidade senão frente aos parâmetros das normas sociais fixadas pela elite cultural. Pois, como aponta Dubet (1999, p. 192), apesar das injustiças vividas elas não se transformaram automaticamente em demandas por justiça. Ainda tem que ser construído o fator subjetivo a que se referem Ihering, Charlot e Dubet para que possam lutar pelos seus direitos. Estas famílias demonstraram cuidado pelos filhos, quando buscaram os boletins, mesmo sem saber a turma ou o nome da professora; quando preservaram os filhos de apanharem na escola; demonstraram cuidado quando ameaçados de tirar-lhes a tutela dos filhos pois não estavam freqüentando a escola. Mas não demonstraram cuidado quando julgado pela ótica da regulação, pela ótica do direito positivo. Há outros valores prioritários nestas famílias, e a educação escolar ainda precisa ser descoberta para ser sentida como direito.

Toda a formulação teórica dos direitos, mesmo quando reconhecida a histórica subtração dos direitos das classes populares, não consegue pensar ou elaborar formulações explicativas, senão em termos de regulação. Nos casos apontados, há outras necessidades a serem satisfeitas e a educação ainda não é prioridade sentida como direito, e a permanência na escola ainda não se transformou em luta pela justiça, sentida como direito pelo qual vale a pena lutar. Mas, pela ótica da regulação, não pode ser pensada senão como violação.

CONCLUSÕES

O interesse em conhecer como se constrói a conquista/concessão do direito à permanência na escola, levou-me a (re)conhecer a organização escolar e as relações sociais que nela têm lugar. Para tal, além dos estudos próprios da Educação, contei com aportes da Sociologia e do Direito.

Ao longo da realização desta investigação, após muitas leituras desencontradas, adentrei no campo do conhecimento jurídico; e "invadi" a escola, organização sócio-institucional, ao mesmo tempo autopoiética mas sem soberania, com meu olhar, meus ouvidos e minhas indagações. Além disso, a investigação me "autorizou" a entrar em contato com as famílias dos alunos resgatados e conhecer um pouco de suas vidas. Não consegui descobrir tudo o que me interessava; mas, ao mesmo tempo, descobri várias coisas que não havia me proposto a investigar.

Das leituras realizadas sobre o direito à educação foi possível depreender que existem diferentes concepções e posturas intelectuais e militantes sobre a matéria. Uma dessas diferenças é de *ethos* e separa Direitos Humanos e Direito Positivo; outra, aponta para diferentes estágios da luta pelo direito à educação e se desdobra em duas categorias de análise: a primeira, que entende o direito *à* educação como direito à escolarização – seja nos Direitos Humanos ou no Direito Positivo – e está atenta aos aspectos quantitativos de acesso à escola e à atuação das políticas públicas, isto é, ao dever do Estado em cumprir; a segunda perspectiva refere-se aos direitos *na* escola e investiga se e como são cumpridos os direitos humanos e os direitos positivados no interior da escola, e qual o tipo de justiça praticado.

No primeiro momento tratei de definir o conteúdo do direito *à* educação tal como está inscrito no Direito Positivo do atual ordenamento da educação brasileira e compará-lo com a perspectiva dos Direitos Humanos. Partindo do pressuposto que os Direitos Humanos são o novo guião da emancipação, como anunciam Santos (2000, 2003) e Warat (1997), interessava-me saber se havia diferenças formais entre estas perspectivas e como é possível realizar o direito à educação se há diferenças de racionalidade entre elas. Constatei que, aparentemente, não há diferenças. Os avanços obtidos na última constituinte positivaram na atual Carta Magna brasileira a idéia de educação reivindicada pelos movimentos sociais que se aproxima da idéia dos Direitos Humanos; o que, por sinal, já vinha sendo alvo de Tratados Internacionais, alguns assinados e já ratificados pelo Brasil. As diferenças repousam na efetividade e justicialidade.

No caso dos Direitos Humanos, originados da luta social e política e inscritos nas várias Declarações de Direitos, em especial na de 1948 e aprimorada nas subseqüentes, estes são direitos universais, indivisíveis, interdependentes, intransferíveis e indisponíveis e servem para ser lembrados, respeitados e protegidos. As declarações de direitos são documentos normativos, situam-se no campo dos valores e servem para manter acesa a luta por sua realização. Motivo de vários tratados de Direito Internacional, e apesar das mudanças havidas a partir da Declaração de Viena (1993), os tribunais internacionais existentes ainda não têm poder suficiente para exigir o cumprimento deste direito e/ou penalizar o Estado infrator. Os instrumentos de exigibilidade e justicialidade existentes em nível internacional são muito frágeis, mormente em relação ao direito à educação, restringindo-se a advertências e/ou recomendações aos Estados. O direito à educação só pode ser realizado em cada Estado nacional quando estiver positivado em suas Constituições.

No caso do Brasil, o direito à educação deve estar inscrito na Constituição Federal e regulamentado por lei(s) complementar(es), ou, legislação infraconstitucional. Apenas na condição de direito positivo pode ser efetivado e exigido judicialmente. O direito à permanência na escola, como princípio do direito à educação, mereceu atenção especial dos constituintes de 1988 que garantiram a efetividade ao reafirmar as políticas suplementares e inscrever a previsão de recursos orçamentários, bem como os instrumentos de exigência deste direito. É importante ressaltar que, apesar de inscritos nas Constituições brasileiras anteriores, só em 1988 é que foram preenchidos todos os requisitos jurídicos para que o direito à permanência na escola (e, em conseqüência, o direito à educação) pudesse ser exigido materialmente do Estado.

No ordenamento da educação brasileira, há normas e há leis. Ao ser inserido no rol dos direitos sociais e elevado à condição de direito público subjetivo, o direito à educação entendido como acesso e permanência no ensino fundamental passa a ser um dever do Estado, que deve cumpri-lo, bem como “garantir aos seus cidadãos o acesso à Justiça para exigi-lo quando necessário” (MOTTA, 1997, p. 69). Como direito social, os legisladores elevaram-no à condição de direito justiciável. Isto é, poderá (e deverá) ser reclamado pelos sujeitos de direito, por seus pais e/ou responsáveis e pela sociedade quando esses sentirem-se lesados neste bem. Para tanto, há instrumentos jurídicos previstos na CF/88, na LDB e, também no ECA (para o caso específico das crianças e adolescentes), que poderão ser acionados pelos pais e/ou responsáveis e pela sociedade junto ao Poder Judiciário valendo-se da ação individual, da ação civil pública, da Ação Direta de Inconstitucionalidade, da ação penal, do mandado de segurança, do mandado de injunção ou, se for o caso, do *habeas-data*, ou de

outros instrumentos jurídicos previstos pelo Direito Educacional. Da mesma forma, também o Estado poderá acionar pais e/ou responsáveis por negligência e omissão no cuidado com os filhos.

Com o intuito de saber como se efetiva na organização-fim o direito à permanência na escola, ou seja, os direitos *na* escola, é que se procurou conhecer quem são os principais proponentes, que ações são desenvolvidas para concretizá-lo, as diferentes concepções de direito e de justiça existentes no espaço escolar, se há sensibilidade ou predisposição para uma cultura de respeito aos direitos e, finalmente, saber se e como os sujeitos de direitos ou seus representantes lutam para efetivá-los. Estas questões foram objeto da investigação empírica deste estudo.

O contato com a "realidade escolar" possibilitou-me desvendar um pouco os caminhos pelos quais transita o direito à permanência na escola. E foi possível distingui-lo em três oportunidades diretamente ligadas à função escolar: a *prevenção* da infreqüência, o *resgate* dos infreqüentes e o *acolhimento* aos retornados. Nesse percurso, pude discernir melhor os entes proponentes pela efetivação do direito à permanência na escola e as diferentes práticas dos distintos atores sociais no espaço escolar.

Atendendo ao preconizado no ordenamento jurídico e normativo da educação brasileira, tanto o Estado quanto a sociedade civil têm se mobilizado para cumprir este preceito legal. Todos os envolvidos têm participado em diferentes momentos e de diferentes formas do desafio constante que é manter crianças e adolescentes das classes populares na escola. Sem esquecer que o Estado é, ao mesmo tempo o maior violador e o maior protetor e responsável pela efetivação dos direitos (Tomasevski, 2004), e tendo em mente o referencial dos Direitos Humanos, buscou-se avaliar *como* e *quanto* participa cada ente envolvido na/da realização do direito à educação. E, em conseqüência, descobrir até que ponto há omissão, negligência no dever de cumprir ou violação e usurpação dos direitos.

Em relação à ***prevenção*** pode-se destacar a ação do Estado como o principal proponente e o de maior impacto e abrangência social. A sua atuação tem se dado através da manutenção das políticas compensatórias já previstas em Cartas anteriores e reafirmadas na CF/88 - como a merenda escolar, o material didático-pedagógico, o transporte escolar e o atendimento à saúde - e das novas políticas públicas de renda mínima e de fomento à permanência na escola, como o PETI (1996) e o Programa Bolsa Escola (2001), atualmente Bolsa-Família.

Os novos programas de transferência de renda, tanto o PETI quanto o Programa Bolsa Escola (Bolsa Família), ao vincular o benefício financeiro à obrigatoriedade de 85% de

freqüência à escola, têm contribuído para o declínio – ainda que insuficiente – das taxas de evasão do ensino fundamental conforme apontam as estatísticas oficiais. No ano de 2003, o PETI estava instituído em 18 municípios do Rio Grande do Sul, entre eles Porto Alegre, mas a escola estudada não estava credenciada, razão pela qual não se tem dados relativos ao encolhimento, ou não, do trabalho infantil nesta comunidade.

Em relação ao Programa Bolsa-Escola/Família, dos 135 alunos beneficiados pelo Programa em 2002 nesta escola, 82 deles mantiveram freqüência igual ou superior a 85% naquele ano, número que foi decrescendo no ano subseqüente. No final do segundo ano de benefício, apenas 15 alunos (11%) mantinham-se vinculados ao Programa. Os demais 89% perderam a bolsa ao longo do período. Nesta escola, o poder mobilizador das políticas complementares e das políticas de fomento à permanência, não foram suficientes para manter as crianças e adolescentes freqüentando a escola.

É importante assinalar as mudanças havidas na interpretação e distribuição dos programas suplementares, necessários para a permanência de crianças e adolescentes na escola. Apesar de constar do ordenamento da Educação anterior a 1988 e de já ter sido distribuída para todos os alunos das escolas públicas independente do nível de ensino e do turno, a merenda escolar teve sua distribuição diminuída e atualmente está destinada apenas aos alunos do ensino fundamental diurno, com distribuição rigorosamente controlada. Este fato consiste em grave violação do direito à educação, pois deixa de atender adolescentes no ensino médio ou até do ensino fundamental noturno e da educação de jovens e adultos. O preceito da igualdade de condições de ensino para estes fica prejudicada.

Nesta linha estão as ações filantrópicas que a escola realizava em épocas passadas para que os alunos continuassem vindo à escola. Atualmente estão muito reduzidas. A escola estudada concedeu algumas poucas camisetas aos alunos que a Direção reconhecia não terem condições de adquiri-las, a fim de que fossem usadas na escola e em eventos, e desviou as poucas sobras da merenda escolar para uma família de dois alunos que dependiam delas para sobreviver.

Item importante e necessário como medida preventiva de evasão está o zoneamento escolar e a legislação determina a matrícula em escolas próximas da residência. O desrespeito a este item, implicou, inclusive, em infreqüência e abandono dos alunos que estudam em escolas de outros bairros, incidindo em grave violação do direito à educação por parte do Executivo Estadual que, por sua vez, também deixou de cumprir uma das medidas suplementares previstas na Carta Magna que é o transporte escolar. A infreqüência motivada por omissão e negligência do Estado em relação a dois itens constitucionais, só foi revertida

em decorrência da iniciativa conjunta da comunidade de um bairro de Porto Alegre e do Conselho Tutelar exigindo-os à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 2001. Desta reivindicação resultou a criação e institucionalização do “passe livre” (Projeto Vou à Escola), para crianças e adolescentes freqüentando o ensino fundamental diurno, que comprovarem bimestralmente a freqüência. Mais uma vez, jovens e adultos que não cumpriram a escolaridade em idade própria aguardam que este dever do Estado também seja estendido a eles.

Os dados relativos ao Bolsa Escola/Família e aos levantamentos realizados pelos instrumentos de controle da freqüência como a FICAI apontam que a infreqüência está generalizada em todas as séries desta escola, com variações em algumas turmas e destacando-se os alunos com distorção série-idade. Na escola estudada, a segunda e terceira séries do turno da tarde, com alunos na faixa dos 14 a 16 anos, têm os maiores índices de infreqüencia e para estes foi emitida a maior parte das FICAIs. Deve-se destacar que a maioria dos responsáveis pelos adolescentes simplesmente ignorou os chamamentos da escola e do Conselho Tutelar feitos ao longo do ano.

As operadoras de ensino, por sua vez, resistem em cortar os benefícios dos alunos que recebem o Bolsa Escola. Elas acreditam que o valor monetário ainda se constitui num atrativo para que os infreqüentes compareçam à escola. Por essa razão, na maioria dos casos, as faltas são apagadas. Esta modalidade de prevenção da infreqüência e suposta realização da justiça social para com os mais desprovidos social e financeiramente, acaba servindo também para outros fins.

O direito à permanência ***na*** escola básica inscrito pelos legisladores constitucionais e infraconstitucionais como um direito de crianças, adolescentes e daqueles que a ela não tiveram acesso em idade própria tem sido interpretado pelos gestores das políticas públicas para fins de efetividade, de forma reducionista e focalizada. Como pode ser constatado, a legislação infraconstitucional e as políticas compensatórias, necessárias para estimular a presença na escola, tais como a merenda e o transporte escolar, têm privilegiado apenas crianças e adolescentes até os 18 anos, no ensino fundamental. Aqueles que não tiveram acesso à escola em idade própria continuam aguardando políticas públicas específicas para atender a este princípio constitucional.

Com abrangência e impacto menor que a ação do Estado, os operadores do ensino e os Conselheiros Tutelares têm contribuído para minimizar a evasão e resgatar os infreqüentes, ao monitorar as presenças pela Ficha de Comunicação do Aluno Infreqüente (FICAI) e tomar iniciativas locais.

Apesar de ser conhecida por todos os operadores de ensino e de estar disseminada por todo o território nacional a partir da experiência do Rio Grande do Sul, a Ficha de Comunicação do Aluno Infreqüente (FICAI) - criada com o objetivo de monitorar a presença e o aproveitamento na escola, além de servir como sinalizador de possível situação de risco em que se encontram crianças e adolescentes - ainda não foi adequadamente entendida e aplicada para que pudesse alcançar os fins almejados. Várias foram as dificuldades detectadas nesta pesquisa nesse aspecto: a) escolas com grande número de alunos infreqüentes e evadidos não emitem as FICAIS, conforme verificado nas listagens do Conselho Tutelar; b) quando as FICAIs são preenchidas, a escola nem sempre consegue entregar as fichas em tempo hábil no Conselho Tutelar para que este prossiga com as tentativas de resgate dos infreqüentes dentro do prazo previsto; c) os endereços fornecidos pelos alunos nem sempre existem ou são verdadeiros, dificultando o resgate; d) na escola estudada não houve o engajamento da comunidade nem do Conselho Escolar nesta tarefa; e) a maioria dos responsáveis pelas crianças e adolescentes não atendeu aos chamados nem da escola e nem do Conselho Tutelar para enviar e manter as crianças na escola, chegando a ter alunos com nove FICAIs naquele ano (2003); f) quando os casos chegam ao Ministério Público, as diligências tampouco são feitas no ritmo ágil que a medida exige. A FICAI teve sua eficácia reduzida na prevenção da evasão, mas reforçou sua ação no resgate dos infreqüentes. Apesar dos problemas detectados na operacionalização da prevenção e resgate dos infreqüentes identificados com o auxílio da FICAI, deve-se ressaltar que os resgatados só o foram graças à ação da Escola e noutros casos em ação conjunta com o Conselho Tutelar.

Já num nível micro e com menor poder de enfrentamento e solução, estão as práticas de gestão escolar e docentes. É para o espaço escolar que afluem as políticas complementares, as políticas de transferência de renda e fomento à permanência e ali se encontram com a cultura escolar, própria de cada escola. Com o objetivo de descobrir como as operadoras do ensino lidam com a multiplicidade de casos e circunstâncias para cumprir o dever constitucional é que busquei respostas-fórmulas de como é possível cumprir.

No caso da escola estudada, apesar da infreqüência e evasão serem motivo de atenção por parte dos operadores do ensino, a oscilação da presença dos alunos - “alunos pipoca” - já foi banalizada e incorporada na dinâmica escolar, gerando indiferença de grande parte dos docentes. Por outro lado, o retorno dos infreqüentes é motivo de muita insatisfação, pois desacomoda a rotina dos operadores do ensino. Entre estas duas manifestações polarizadas da prática docente em relação aos infreqüentes é mister alertar que esta não é uma posição consensual nem hegemônica.

Há que se registrar as iniciativas individualizadas de alguns professores que se valeram de diferentes recursos para estimular a presença, tal como premiar os alunos que faltassem menos. Enquanto vigiam os prêmios, os alunos predispostos à infreqüência compareceram às aulas. Quando a professora suspendeu os brindes, os alunos também deixaram de vir. Os três ou quatro alunos sempre freqüentes, que sempre recebiam os prêmios, continuaram comparecendo às aulas independentemente da premiação. A presença na escola dos alunos predispostos à infreqüência foi objeto de negociação mercantil entre eles e a professora, sem que ela tenha logrado êxito duradouro.

Enquanto discurso, há uma crença generalizada entre os docentes quanto ao poder mobilizador dos métodos de ensino-aprendizagem na freqüência e permanência na escola. Mas, na prática, os docentes assumiram-se incompetentes para mudar, para experimentar outras propostas diferentes das tradicionalmente aplicadas, além do fato de não acreditarem no potencial de aprendizagem e intelectual de seus alunos. O hiato entre o discurso inclusivo e a ação, de um lado, e a descrença na capacidade dos alunos de outro não ficou, no entanto, sem solução. Ele foi resolvido de duas maneiras, concomitantemente: transferir a “culpa” da infreqüência e do baixo rendimento para os alunos e suas famílias e continuar aplicando os mesmos métodos de ensino-aprendizagem, dando “mais da mesma coisa” (Stoer, 2001). O resultado disso é a manutenção do índice de infreqüência, reprovação e atraso nos estudos.

Na ausência da competência técnica, todos os professores foram unânimes em concordar que o afeto é a arma mais poderosa para enfrentar a infreqüência e a pobreza que a desencadeia. Todos nela acreditam e a empregam, acreditando no seu sucesso. A pobreza e a falta de atenção dos familiares são compensadas pelo afeto das professoras nas pequenas atenções aos alunos com dificuldade de aprendizagem e aos “esforçados” durante o trabalho pedagógico. Os infreqüentes também são merecedores destas atenções desde que consigam lograr bom rendimento, superar suas dificuldades por outros meios que não exclusivamente na sala de aula, e que retornem definitivamente à escola.

A investigação na escola permitiu descobrir que a infreqüência/freqüência tem outras conotações além daquela de princípio constitucional do direito à educação. A infreqüência/freqüência serve de instrumento para reforçar a exclusão dos alunos já predispostos à evasão. A presença inconstante dos alunos já foi naturalizada e ninguém se preocupa com eles, exceto algumas raras professoras. Mas estes passam a ser um problema quando as faltas estão relacionadas ao rendimento escolar e à recuperação dos conteúdos (quando de seu retorno à sala de aula). É nestes momentos que a legislação se impõe e deve

ser cumprida e obedecida. E foi aí também que encontramos como ela tem sido burlada pela justiça professoral.

A infreqüência é muito mal vista pelas professoras já que elas devem cumprir a legislação que, na sua perspectiva, favorece os alunos. Estes, tem direito à recuperação dos conteúdos e das faltas, independente do período em que retornarem à escola. Essa "submissão"/obrigação desencadeia mecanismos de resistência por parte dos professores que mostram a criatividade de burlar o sentido da norma ainda que cumprindo-a de modo meramente formal. Ao mesmo tempo, cumprem a legislação que favorece os alunos e os punem, sonegando a avaliação. Sobre estes alunos infreqüentes, o baixo rendimento recairá com toda a força. A avaliação de um aluno para efeitos de promoção na série não considera apenas a aprendizagem. Engloba um conjunto de fatores tais como a assiduidade, o cumprimento dos trabalhos escolares, a presença dos pais na escola, a disciplina e as provas. É a pessoa do aluno que é avaliada. Como diz Bourdieu (2002, p.195), a escola opera "recebendo produtos socialmente classificados e os restitui escolarmente classificados". Nestes casos é que se manifestam as sutilezas da avaliação.

Alunos que vêm progredindo, mas devagar, são tratados diferentemente dependendo se são assíduos ou infreqüentes. Se são assíduos, lhes é concedida uma nova oportunidade; se são infreqüentes, são reprovados. E, como nas escolas a freqüência está associada ao aprendizado, a infreqüência, é, por sua vez, a causa do não aprendizado. Se não veio às aulas, não aprendeu e, se não aprendeu, não tem condições de aprovação. Então, a infreqüência é motivo suficiente e plenamente justificado para a reprovação. Os alunos infreqüentes são criminalizados por sua própria auto-exclusão.

Alunos infreqüentes e que apresentam baixo rendimento escolar são o centro da preocupação das operadoras do ensino. Por lei, eles têm direito à assistência para recuperar o conteúdo e a presença, independente do período em que retornam e do tempo que leve a recuperação. Essa situação provoca a ira das professoras, que se recusam a recuperar os alunos em período de recesso escolar, alegando que elas estiveram presentes na escola por todo o período cumprindo o seu dever e que têm direito a férias. Nessa perspectiva, os alunos infreqüentes gozariam de privilégios ao invés de serem punidos. Mas é importante distinguir que há diferença entre recesso escolar e período de férias do trabalho docente.

Quando há alunos que não foram resgatados até o final do ano, isso cria sérios problemas para a gestão da escola. É indicativo de que a escola falhou em seu empenho de resgatá-los e de não comunicar o Conselho Tutelar em tempo hábil. Essa situação poderá

implicar em sérios problemas legais e administrativos para os gestores. Para evitá-los, as faltas dos alunos também são apagadas.

Outra situação em que as faltas são apagadas é a que relaciona infreqüência e domínio do conteúdo ministrado em sala de aula. Se os alunos infreqüentes são capazes de ser aprovados nas provas, independentemente da presença, têm suas faltas apagadas e a infreqüência é como se nunca tivesse existido.

Se os alunos são fracos nas provas mas "esforçados" e a professora tem condições subjetivas de avaliar este "esforço", os alunos são aprovados. Os alunos infreqüentes não são merecedores desta atenção.

O ***resgate*** dos infreqüentes foi a forma mais eficaz para evitar a ausência prolongada da escola e cumprir o preceito do direito à escola e do dever de educar. Originalmente criada sem a participação dos operadores do ensino, a existência de uma rede inter-institucional de proteção à infância e adolescência (Rede de Atendimento) complementada pelas políticas de renda mínima tem-se imposto às famílias e às escolas, fiscalizando a freqüência dos alunos. Através da FICAI foi possível individualizar os alunos e conhecer um pouco de suas vidas e de suas famílias.

Elemento constitutivo da organização escolar, o Conselho Escolar, no entanto, desconhecia que uma de suas atribuições era a de cooperar para a prevenção e resgate dos infreqüentes. Até recentemente, na escola estudada com em muitas outras, suas funções estiveram reduzidas a questões fiscais. Os encargos do resgate recaem na supervisão escolar.

Os esforços empreendidos pelas supervisoras da escola estudada e pelo Conselho Tutelar foram decisivos na tentativa de resgatar os 63 alunos infreqüentes. Apesar do empenho junto às famílias que receberam comunicado para comparecer à escola e fazerem com que as crianças e adolescentes retomassem os estudos, isto resultou em sucesso para apenas seis casos. Os demais continuaram "indo e vindo", ou, como dizem as professoras, "pipocando" ao longo do ano. Todos os alunos para os quais foram emitidas as FICAI receberam, no mínimo, um comunicado sendo que houve alunos com até nove FICAIs emitidas ao longo do ano de 2003. Na impossibilidade de resgatar os alunos infreqüentes, o Ministério Público tem sido chamado a colaborar de forma mais incisiva, não significando, com isso, uma solução ágil e no prazo devido/estipulado. Ao final do ano letivo de 2003, a maior parte deles não havia retornado à escola. Estes alunos, estatisticamente, constarão como reprovados na série, dificultando os levantamentos oficiais, mascarando a realidade escolar e desafiando o planejamento de gestão da escola. Isso, sem esquecer que o direito à escola não foi usufruído nem o dever do Estado em educar pode ser cumprido.

Na tramitação de resgate dos alunos foi possível identificar outras afrontas/violações ao direito à educação. Estas foram cometidas pelos entes mais empenhados no dever de educar, os pais, ao não atenderem os chamamentos dos operadores do ensino e do Conselho Tutelar, que por razões administrativas não puderam cumprir os prazos previstos pela FICAI, e do Ministério Púbico. Por ocasião desta investigação, havia FICAIs da escola investigada que estavam represadas no Ministério Público havia quatro anos, e alguns desses alunos já haviam ultrapassado os 18 anos de idade.

Apesar do sucesso das medidas enquanto idéia e do relativo sucesso da ação, como no resgate dos alunos retornados, a permanência na escola como dever do Estado em relação ao direito à educação, ainda carece de propostas mais incisivas**.**

Em relação ao ***acolhimento***, fase que deveria incorporar os alunos retornados ao sistema para recuperar conteúdos e presenças, cumprindo o preceito do direito *à* escola e dos direitos *na* escola, esta não mereceu atenção diferenciada pela gestão da escola. Os retornados retomam os seus lugares na mesma sala de aula e tentam acompanhar as atividades normais da turma. As pequenas atenções que recebem de suas professoras para recuperar os conteúdos e as presenças são mais uma prática de afeto, e compensatória, do que a recuperação objetiva e efetiva de conteúdos e presença realizando o direito ao aprender. Exceto pelo trabalho isolado de algumas professoras, cada qual com suas possibilidades, o acolhimento resulta inócuo frente ao que poderia ser feito para manter os alunos na escola.

Apesar de o ECA conter artigos que prevêem a defesa dos alunos que buscarem justiça na escola, e constar na íntegra no Regimento Escolar no item Direitos e Deveres dos Alunos, estes dispositivos não foram acionados nesta escola pelos responsáveis dos infreqüentes.

Este conjunto de situações nos leva a reprisar a afirmação de Tomasevski (2004) de que ainda é escassa a experiência de combater as violações que afrontam os direitos *na* escola e nas práticas escolares.

Por último, a voz dos retornados à escola e de suas famílias e a expectativa de justiça reclamada por eles. Cabe dizer que, exceto um, os alunos retornados apresentam distorção idade-série e, uma delas, recém ingressou na escola, aos 13 anos. As opiniões das mães sobre a importância dos filhos freqüentarem a escola se divide entre cumprir o final do ensino fundamental para que possam ingressar no mercado de trabalho e o descaso com a mesma. Todas concordam que os filhos têm direito à escola e de nela permanecer, mas o significado de direito é vago. Em nenhum dos depoimentos manifestou-se o sentimento de justiça ofendido a ponto delas reclamarem da escola ou dos métodos ou das professoras. Ao contrário, houve unanimidade entre as mães de que a escola era muito boa, que havia controle

e cuidado com os alunos e que as operadoras de ensino agiam corretamente. Disseram que os filhos tinham sido merecedores das sanções impostas por elas. O sentimento de justiça expresso pelas mães dos alunos infreqüentes, quando se manifestou, se voltou contra os filhos – como responsáveis e causadores dos maus resultados na escola, endossados pelas próprias crianças e adolescentes - e não contra a escola ou o sistema econômico–social que provoca a exclusão. São cidadãos servos que se construíram como vítimas de um ensino que não incorpora seu universo cultural e seus saberes.

Sintetizando, é possível dizer que reconhecida como um problema multicausal, a infreqüência à escola tem, na própria escola, uma de suas próprias causas. Novas metodologias de aprendizagem, participação da comunidade na escola, a identificação dos operadores do ensino com uma sociedade de direitos e de direito à diferença, têm sido consensualmente aceitas como possibilidades de manter as crianças presentes na escola. Mas, elas não têm sido aplicadas nesta escola que naturalizou a exclusão, não tem conseguido evitar a infreqüência dos alunos e, tampouco, oferecer outras opções aos retornados com o objetivo de mantê-los na escola e de terem sucesso escolar. Os direitos *na* escola estão garantidos se entendermos com isso o respeito ao ECA, inscrito no Regimento Escolar e no Projeto Pedagógico.

Mas, paradoxal e/ou “logicamente”(?), manifestou-se um forte sentimento de injustiça laboral por parte dos docentes quando confrontados com os direitos dos alunos. Há uma grande tensão entre os professores em relação aos direitos dos alunos, devido ao amparo legal que estes têm na normativa do direito hegemônico.

Nesta escola e nas condições atuais do fazer pedagógico não foram elaboradas outras normas reguladoras de convivência oriundas da própria comunidade escolar senão a de aceitar e submeter-se à forma hegemônica do Direito Positivo. O direito hegemônico é aplicado pelas operadoras do ensino e aceito de forma inconteste pelas famílias e pelos alunos.

O caráter pedagógico da Lei marcado por sanções aos pais e ameaça aos operadores do ensino tem conseguido efetivar o que a escola, por sua parte, não tem conseguido. A intensidade da judicialização das relações sociais na escola e no cotidiano pedagógico da sala de aula, regulando práticas e discursos, permite afirmar que, neste caso específico, o direito à permanência na escola é de uma inclusão regulada. Regulação esta ditada pelo Direito Estatal, da aplicação técnico-punitiva da lei.

Falar *de* e *sobre* o direito à educação para aqueles que administram a justiça cotidianamente e várias vezes por dia, partindo do pressuposto que ele esteja internalizado, mostrou ser uma falácia. O direito dos alunos *à/na* educação ainda é uma idéia nebulosa para

os operadores do ensino, tão acostumados com os fazeres sempre urgentes, rotineiros, mecânicos e excludentes. À competência técnica não foi incorporado o discurso ético-político da inclusão educacional e social. As idéias de direito e de justiça, subjacentes em todas as práticas sociais e educativas que se manifestam na organização escolar, ainda não estão afinadas com o preconizado pelo Direito Positivo e tampouco com a perspectiva humanitária dos Direitos Humanos.

Por estas razões, as crianças são lesadas pela escola que não dispõe de professores, de professores qualificados para trabalhar com diferentes metodologias e incorporar os diferentes saberes na construção do conhecimento, e que tenha sentido para as classes populares.

Valendo-me das categorias do Direito Positivo e do vocabulário dos DDHH, são consideradas violações de direitos os atos caracterizados como agressão, omissão, violência ou negligência que não cumprem ou desrespeitam os direitos positivados. As dualidades direito-justiça e direito-violação atravessam todas as práticas e também as análises sobre o direito à educação. E elas foram encontradas, em maior ou menor grau, em todos os entes responsáveis pela efetivação do direito à permanência nesta escola: pais e/ou responsáveis, escola, Conselho Tutelar, Ministério Público e Estado. Assim, pode-se dizer que o direito à permanência é aviltado em cada uma das instituições que formam a grande Rede de Atendimento à Infância e Juventude, cada qual com os seus tempos próprios, que acaba por excluir as crianças e adolescentes das classes populares do seu tempo na escola e do seu tempo de aprender.

O Direito à permanência na escola tem se configurado mais como um dever do Estado em garantir os preceitos do ordenamento jurídico-educacional efetivado pela reticulada engenharia jurídica do que como objeto de luta das camadas populares que têm um sentimento ambivalente em relação à importância da escola. O direito à educação e à permanência na escola, como expressão de justiça social, ainda é uma luta a ser empreendida pelas classes populares pela cidadania e a ser reconhecida, na prática, pelos operadores do ensino.

Ao finalizar, digo que pude conhecer, e admitir, a existência de diferentes concepções sócio-culturalmente construídas sobre o direito à escola e o direito de nela permanecer, vigentes e vivas num mesmo tempo-espaço: a dos operadores do ensino, dos pais e responsáveis e do Ministério Público, confrontadas com as perspectivas da pesquisadora. Sem negar a diversidade de concepções e aplicações de justiça que ali convivem, é mister reconhecer a força do direito estatal, hegemônico, com conotações punitivas e não constitutivas de energias emancipatórias que se manifesta na escola.

É importante ressaltar que, apesar de o Estado ser o principal proponente da prevenção à evasão, as medidas adotadas ainda não têm sido suficientes para efetivar e/ou universalizar a presença/freqüência à escola. Mas o Estado, com certeza, tem atuado no sentido de cumprir o seu dever constitucional. Esta realidade traz à discussão/expõe/visibiliza a fragilidade do exercício da cidadania por parte dos pais e/ou responsáveis pelas crianças e adolescentes nesta/desta escola.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto **Teoria geral dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 1996.

ARAÚJO, Evania Luiza. **A democracia que pratica a escola. Princípios e direitos pedagógicos para avaliar a educação: um estudo em escolas públicas no sudoeste do Paraná**. Porto Alegre, PPGEdu/UFRGS,2003 (Tese de doutoramento).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública.** Campinas (SP), Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do nosso tempo; vol.56)

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição** São Leopoldo, Editora UNISINOS, 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória. Palestra proferida durante o Fórum Mundial de Educação, janeiro de 2003, na FACED/UFRGS no Painel Democracia, Direitos Humanos e Democracia.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Da Legislação de Ensino ao Direito Educacional. **Fórum Educacional.** vol.8, n.3, jul-set 1984, p.3-9

_____.A contribuição da revisão da literatura à sistematização do Direito Educacional. **Revista Brasileira de Administração da Educação** (RBAE), Porto Alegre, v. 3, n.1, p.104-112, jan./jun. 1985.

_____.O Direito Educacional frente à legislação do ensino. **Didática**. São Paulo, vol.28, 1992,' p.9-23.

_____.A educação na Constituição de 1988. 15ª **Reunião Anual da ANPED.** São Paulo,13 a 17 de setembro de 1992.

_____. As formas de manifestação do Direito Educacional. **Revista da Faculdade de Educação da USP,** São Paulo, v.19, n. 2, p. 175-188, jul./dez.1993.

_____ , PERISSÉ, Paulo. Educação e Globalização: uma perspectiva planetária. **ENSAIO: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro,** vol.7, n.22, jan-mar.1999, p.83-90.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10ª ed. Brasília: UnB, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 5. ed. Brasília: UnB, 2000.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Difel, Lisboa, 1989. P.209-254.

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.

BRANDÃO , Zaia. **Evasão e Repetência no Brasil: a escola em questão**. Rio de Janeiro, Achiamé, 1983.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Jalovi, 1988.

BRASIL. Lei 9394 de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Encontros pela Justiça na Educação. Marcos Legais.** Versão resumida. Brasília, MEC/FUNDESCOLA, 2001, p.49-64.

CAPELLA, Juan Ramón. **Os cidadãos servos.** Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Sérgio (Org.). **Educação, Cidadania e Direitos Humanos.** Petrópolis, RJ, Vozes, 2004.

CARVALHO, Maria Apparecida de; CAMPOS, Maria Regina M. de. **A educação nas constituições brasileiras:** 1934, 1937, 1946, 1969, 1988. Campinas: Pontes, 1991.

CASASSUS, Juan. **A Escola e a Desigualdade.** Brasília, Plano Editora, 2002.

CHAVES, Bianca P. de Vasconcellos e GRAPIGLIA, Dagmar A . **A efetividade do Direito Constitucional à Educação**. Trabalho apresentado no XIII Salão de Iniciação Científica/UFRGS, out.2001.

CHIZZOTTI, Antonio. A Constituinte de 1823 e a Educação. in FÁVERO, Osmar. (org.)**A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823 – 1988.** 2ª ed., rev.ampl. Campinas, SP, Autores Associados, 2001, p.31-53.

COHN, Amélia. **Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2002, Caxambu. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br>. Acesso em: 12 out. 2002.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 236 de 21 de janeiro de 1998.** Regula a elaboração dos Regimentos Escolares.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Estatuto Da Criança E Do Adolescente.** Porto Alegre, s/ed., 2003

CORTEZ, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. **Cadernos de Sociologia,** Porto Alegre, v. 9, p. 11-47, 1998.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. Estatuto e LDB: direito à educação. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Coord.). **Pela Justiça na**

Educação. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000. P. 290-312.

COVRE, Maria de Lourdes M. **O que é Cidadania.** São Paulo, Brasiliense,1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A evolução da legislação. in: **Cadernos do Observatório.** [s/l] Rio de Janeiro, IBASE/Observatório da Cidadania, 2000, p.17-23.

CURY, Carlos Jamil; HORTA, José Silvério Baía; FÁVERO, Osmar. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 5-30.

_____. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa,** São Paulo, n.116, p. 245-262, jul. 2002.

DEBARBIEUX, Eric. Désigner et punir. Remarques sur une construction ethnicisante au collège. In: MEURET, Denis. **La Justice du système éducatif.** Paris, De Boeck Université, 1999, p.196-212.

DEMO, Pedro. **Ciências sociais e qualidade.** São Paulo: ALMED, 1985.

_____. **Política Social, Educação e Cidadania**. Campinas, São Paulo, Papirus, 1994.

DUBET, François. Sentiments et jugements de justice dans l'éxperience scolaire.in: MEURET, Denis. (org.) **La justice du système éducatif**. Paris/Bruxelas, De Boeck & Larcier, 1999. p.177-194.
_____ . A escola e a exclusão in: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fund. Carlos Chagas, Autores Associados, nº 119, jul/2003, p.29-45.

DURU-BELLAT, Marie. La Sociologie des inégalités sociales à l'école, entre "engagement et distanciation". In: MEURET, Denis. (org.)**La justice du système éducatif**. Paris/Bruxelas, De Boeck & Larcier, 1999. p.21 - 36

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

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. **A transformação dos partidos e da lei.** Disponível em:<http://www.puc-rio.br /sobepuc/ depto/ direito/ revista /online / rev06_arruda.html>. Acesso em: 12 ago. 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política social.** 5ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1991.
_____. **A Política Social do Estado Capitalista.** 8ª ed., São Paulo, Cortez, 2000.

FARIA, José Eduardo (Org.). O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.
_____. Direito e justiça no século XXI: a crise da justiça no Brasil. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DIREITO E JUSTIÇA NO SÉCULO XXI, Coimbra. 2003.

FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras:** 1823-1988.2. ed.

Campinas: Autores Associados, 2001.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Direito à Educação. in: **Revista do Direito Educacional.** Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, ano 13, nº 65, nov/dez) 2000, p.2-7.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, Elizabeth Melo (org.)**Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2001, p.131-155.

FONSECA, Claudia Preparando-se para a vida: reflexões sobre escola e adolescência em grupos populares. In: **Em Aberto.** Brasília, ano 14, n.61, jan-mar. 1994, p.144-155.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA – **Declaração de Princípios e Finalidades.** Brasília, 21 de agosto de 2001.

FRANÇOIS, Louis. **De la proclamación del principio a las realizaciones: 1948-1968**. Nancy, FR, UNESCO, 1969.

FREITAS, Juarez. Prefácio. In: SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 2. ed. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

GANDRA, Ives. **Conhecendo a Constituição**. Curso de Extensão Universitária. Rede Vida de Televisão. Junho de 2004.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. Disciplina Jurídica do Direito à Educação. in: KONZEN, Afonso Armando et al. (Coord.). **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000. p.643-672.

GRAJEW, Oded. Como melhorar (muito) a saúde e a educação. **Folha de São Paulo,** São Paulo, p. 1-3, 21 dez. 1997. Caderno Opinião, Coluna Tendências/Debates.

HERKENHOFF, João Batista. **Para gostar do direito:** carta de iniciação para gostar de direito. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. **Gênese dos direitos humanos.** 2. ed. Aparecida do Norte: Santuário, 2002.

HERRERA, Sonia E. Reyes. Análise do Sistema Educativo na perspectiva teórica de Niklas Luhman. In: Teoria social: desafios de uma nova era. **Cadernos de Sociologia.** Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre**,** UFRGS, v. 10, p. 87-105, 1998.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito.** São Paulo: Martin Claret, 2001.

JARA, Fernando Vicente. El derecho humano a la educación. Su fundamentación e incorporación a la política educativa española de 1812 a 1931. **Anales de Pedagogia,** Murcia, n. 18, p. 35-58, 2000.

JARDIM, Ilza Rodrigues. Regimento Escolar: uma carta de intenções. In: GRAVATAÍ. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Teoria & Fazeres**: **caminhos da educação popular**. Gravataí, 1999, p.109-114.

KOERNER, André. **O papel dos direitos humanos na política democrática**: uma análise preliminar. In: 24º ENCONTRO DA ANPOCS, Caxambu. Disponível em: <http:// www. anpocs.org.br>. Acesso em: 12 out. 2002.

KONZEN, Afonso Armando. Conselho Tutelar, Escola e Família. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Coord.). **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000. P.159-191.

_____. **Aula magna.** Porto Alegre: [s.n.], 2003. Aula magna proferida na FACED/UFRGS, 08 ago. de 2003.

KRAMER, Sonia. Sobre pedras e tortas de amoras – pensando a educação do professor alfabetizador. In **Cadernos ANPED.** Porto Alegre, n.5, 1993, p.217-255.

LAFER, Celso. A soberania e os Direitos Humanos. In: **Lua Nova.** Revista de Cultura e Politica. n.35, 1995, p.135-148.

LAHIRE, Bernard. **Sucesso Escolar nos Meios Populares. As razões do improvável.** São Paulo, Ática, 1997.
_____. Crenças coletivas e desigualdades culturais. In: **Educação e Sociedade.** Campinas, vol.24, n.84, set/2003, p.983-995.

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

LIMA, Maria Cristina de Brito. A Educação como Direito Fundamental. In **Revista do Direito Educacional**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, ano 13, nº 67 (mar/abr) 2001, p.2-19.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 1994.

LUCE, Maria Beatriz. Sistema Municipal de Ensino. In: UFRGS/FACED. **A Nova Organização da Educação e o Município.** Porto Alegre, RS, 1990, P.10-13.

LUHMAN, Niklas; DE GEORGI, Rafaelle. **Teoria de la sociedad.** Guadalajara: Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1993.

MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à Educação e Legislação do Ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes. (coord.) **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997.** Brasília, ANPAE, Campinas, Autores Associados, 2001, p.51-70.

MARSHALL, T.H. **Política Social.** Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

_____ . **Cidadania, Classe Social e Status.** Zahar, 1967a.

MEC/FUNDESCOLA – Lei 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.

_____. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. **Encontros pela Justiça na Educação. – Marcos Legais.** Brasília, 2001.

MELO, Clayton. Nas cidades invisíveis. Ignoradas pelo governo, favelas se multiplicam e obrigam sociedade civil a se unir para levar educação a moradores. **Revista Educação.** Edição n.80 obtida através do Clipping Educacional, em 16 de dezembro de 2003.

MELLO, Celso de Albuquerque. Fontes do direito internacional público. In: **Curso de Direito Internacional Público.** 12ª ed. rev. e aum. São Paulo: Renovar, 2000. v.1, p.199-273.

MENEZES, Jaci. **Direito à Educação na legislação constitucional.** Salvador: UNEB, 1996.

MENEGHETTI, Sylvia Bojunga. **Movimento O Direito é Aprender: espaço interinstitucional pela educação no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Fund. Maurício Sirotsky Sobrinho, UNICEF, 1997.

MERLE, P. Équite et notation: l'experiénce subjective des lycéens. In: MEURET, Denis. (org.)**La justice du système éducatif**. Paris/Bruxelas, De Boeck & Larcier , 1999. P.214-226.

MEURET,D. Introduction. In: MEURET, Denis. (org.)**La justice du système éducatif**. Paris/Bruxelas, De Boeck & Larcier , 1999. P.7-16.
_____. Rawls, l'éducation et l'égalité des chances. In: MEURET, Denis. (org.)**La justice du système éducatif**. Paris/Bruxelas, De Boeck & Larcier , 1999. P. 37-54.

MOLINA,Mônica Castagna; SOUZA JUNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. (orgs.) **Introdução Crítica ao Direito Agrário.** Brasília, Editora UnB; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

MOLL, Jaqueline. **Alfabetização possível: reinventando o ensinar e o aprender.**

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. **Direito à educação e globalização.** In: FÓRUM MUNDIAL DA EDUCAÇÃO, 2001, Porto Alegre.

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

_____. **O Direito à Educação.** Lisboa, Livros Horizonte, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais:** teoria geral: comentários aos arts. 1º e 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de direito social:** O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1977.

NASCHOLD, Angela. **Redes vinculares comunicativas: um dos caminhos de volta à escola.** Tese de Doutoramento. FACED/UFRGS, 2003, 387 f.

NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio. (org.) **Pierre Bourdieu. Escritos de Educação**. Petrópolis, Vozes, 1998.

NUNES, Clarice**.** Cultura Jurídico-política e Educação Brasileira: um campo de estudos em aberto. **Educação em Revista.** Belo Horizonte, n.18/19,dez.1993/jun.1994,p.6-14.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica. Gestão do Trabalho e da Pobreza.** Petrópolis,RJ, Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na nova Constituição: mudar para permanecer. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 15, n.1, p. 16-27, jan./jun. 1989.

_____. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação,** São Paulo, n. 11, p. 61-74, maio./ago., 1999.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O Ministério Público. In: KONZEN, Afonso Armando. **Pela Justiça na Educação.** Brasília, MEC/FUNDESCOLA, 2000, p.193-207.

PAIVA, Yolanda M. S.(org.),MESCKA, Paulo, CIELO, Cacilda. **Direitos e Deveres do Aluno na Escola e na Sala de Aula.** URI, Grupo de Estudos e Pesquisa Célestin Freinet, Erechim, RS, 1999.

PARADA, Miguel Bazdresch. Educación y pobreza: una relación conflictivia. In: ZICCARDI, Alicia. **Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadania: limites de las politicas sociales en America Latina.** CLACSO, Publicaciones del Grupo de Trabajo. Capturado de www.clacso.org. Acesso em 14 de julho de 2001.

PERES, José Augusto. **Introdução ao direito educacional**. João Pessoa (Pb), Micrográfica, 1991.

PEREIRA, Eva Waisros e TEIXEIRA, Zuleide Araújo. A educação básica redimensionada in: BRZEZINSKI, Iria (org.) **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** São Paulo, Cortez Editora, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. O Estado brasileiro e política educacional dos anos 90. In: ANPED. **Anuário do GT Estado e Política Educacional. Política, gestão e financiamento da educação.** Caxambu, MG, setembro de 2002, p.51-68.

_____. **As mudanças no papel do Estado e a política educacional dos anos 90.** Paper para estudo na disciplina de Políticas Públicas de Educação, PPGEDU /FACED / UFRGS, 1º semestre de 2003, 22 f.

PINTO, Fátima Cunha e GRINSPUN, Miriam P.S. Zippin. Os especialistas em educação: subsídios para uma análise do fracasso escolar. In: **FORUM EDUCACIONAL**. Vol.9, n.3, jul-set.1985, p.71-81.

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

PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. 1993-2003. Brasília, MEC, 1993.- versão acrescida.

PLANO Político Pedagógico ECN. [Porto Alegre]: ECN, [2003].

PROJETO Político-Pedagógico da EEEFCN. [Porto Alegre]: ECN, [2002].

PUIGGRÓS, Adriana. **Educar. Entre el acuerdo y la libertad. Propuestas para la educación del siglo XXI.** Buenos Aires, ARIEL, 1999.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O pesquisador, o problema de pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: LANG, Alice Beatriz S. G. (Org.). **Reflexões sobre a pesquisa sociológica.** 2. ed. São Paulo: CERU, 1999. p. 13-24.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça.** São Paulo, Martins Fontes, 2002.

REGIMENTO Escolar da ECN. [Porto Alegre]: ECN, [2001].

REGIMENTO Escolar da EEEFCN. [Porto Alegre]: EEEFCN, [2003].

REDIN, Euclides; MORAES, Salete Campos de. Políticas Nacionais de Educação Básica – um olhar sobre o Plano Nacional de Educação. **Educação UNISINOS.** São Leopoldo, Vol.5, nº 8, 2001, p.29-48.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.576 de 14 de novembro de 1995 – Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público.**

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. UNISC, Programa de Pós-Graduação em Direito. Dissertação de Mestrado, abril de 2000. Orientador: Prof. Dr. Lenio Luiz Streck.

ROUANET, Luiz Paulo. Justiça como eqüidade: uma proposta brasileira. In: **Social Democracia Brasileira.** Ano 2, nº 7, maio/junho 2003, p. 17-23.

SANTAGODA, Salvatore. Análise dos Indicadores Sócio-Econômicos do Brasil em comparação com o Chile, Costa Rica, Cuba, China e Suécia. In: **INDICADORES ECONÔMICOS FEE: desempenho da economia do Rio Grande do Sul-1991.** Vol.19, n.4, Porto Alegre, janeiro de 1992, p.200-207.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Discurso e o Poder. Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica.** Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

_____. **A crítica da razão indolente: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. São Paulo, Cortez, 2000.

_____.. **Por uma concepção multicultural dos direitos humanos.** Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura_dh.htm>. Acesso em 21 out. 2003.
_____. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

SARI, Marisa Timm e LUCE, Maria Beatriz. A Organização da Educação. Qual Educação? Direito de Quem? Dever de Quem? In: KONZEN, Afonso Armando. **Pela Justiça na Educação.** Brasília, MEC/FUNDESCOLA, 2000. P.321-348.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 2. ed.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARTURI, Rosane Carneiro. **O Processo de Construção Curricular na Constituinte Escolar: implicações e possibilidades.** Porto Alegre, FACED/UFRGS, Tese de Doutoramento, 2003.

SCHRADER, Achim. **Introdução à pesquisa social empírica:** um guia para o planejamento, a execução e a avaliação de projetos de pesquisa não-experimentais. Porto Alegre: Globo, 1974.

SCHWARTZ, Germano. A. D. **Direito à saúde: efetivação em uma perspectiva sistêmica.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000,

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Ciclos de Formação. Proposta Político-Pedagógica da Escola Cidadã.** Cadernos Pedagógicos 9. 3ª ed., PMPA/SME, maio de 2003.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP, Autores Associados; São Paulo, FAPESP, 2002.

SOUTO, Claudio e SOUTO, Solange. **Sociologia do Direito. Uma visão substantiva.** 3ª ed., rev. e aum. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, Editor, 2003.

STOER, Stephen R. e ARAÚJO, Helena Costa. .Os direitos humanos e sociais básicos e a escola democrática: uma perspectiva sociológica. In: **Escola e Aprendizagem para o trabalho num país da (semi) periferia européia.** Lisboa, Escher, 1992.

STOER, Stephen, CORTESÃO, Luiza, CORREIA, José Alberto. (org.) Considerações Finais. In: **Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à "educação" da crise.** Porto, Ed. Afrontamento, 2001, p. 339-342.

STOER, Stephen R. Educação e globalização: entre regulação e emancipação.in: **Revista Crítica de Ciências Sociais.**n.63. Coimbra, PO, out.2002, p. 33-45.

_____ . **Educação como Direito: o papel estratégico da educação pública na construção da igualdade e justiça social.** Porto Alegre, Fórum Mundial de Educação, 24 out. 2001.

STRECK, Lenio Luiz. Prefácio. In: MORAIS, José Luis Bolzan de. **A idéia de direito Social**: O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

TEIXEIRA, Alessandra de Moraes. **Uma visão hermenêutica comprometida com a cidadania e os direitos humanos:** início de um debate. Disponível em:<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/out/0006.htm>. Acesso em: 16 jul. 2003.

TOMASEVSKI, Katarina. O direito universal à educação e o Estado. **Folha de são Paulo,** São Paulo, jan. 2003. Cadernos de Opinião, Coluna Tendências/Debates.

_____. **Removing obstacles in the way of the right to education.** 2001a. Disponível em:<http://www.right-to-education.org/content>. Acesso em 15 jan. 2003.

_____. **Free and compulsory education for all children: the gap betwenn promise and performance.** 2001b. Disponível em:<http://www.right-to-education.org.content>. Acesso em: 15 jan. 2003.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos: a tarefa por fazer.** Porto Alegre: ARTMED, 2001.

TURRA, Maria de Lourdes Rangel. **O direito à educação no Brasil:** antecedentes e reflexões sobre a legislação no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 24., 2002, Caxambu. Disponível em:<http://www.anpocs.org.br>. Acesso em: 12 out. 2002.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado **A proteção internacional dos direitos humanos:** fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento. Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico**. São Paulo, Libertad, 2002.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A Educação na Constituinte de 1890-1891 e na Revisão Constitucional de 1925-1926: comentários. In FÁVERO, Osmar. (org.)**A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823 – 1988.** 2ª ed., rev.ampl. Campinas, SP, Autores Associados, 2001, p.109-117.

VIDIGAL, Luis. **Os testemunhos orais na escola:** história oral e projectos pedagógicos. Porto: Asa, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VILHENA, Oscar. **Direitos humanos:** normativa internacional. São Paulo: Max Limonad, 2001.

VOLPI, Mário. Interfaces da Educação com o Sistema de Proteção Especial. in: KONZEN, Armando Afonso.(org.) **Pela Justiça na Educação.** Brasília, MEC/FUNDESCOLA, 2000, p.477 - 494

WAISELFISZ, Julio Jacobo; ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Carla. **Bolsa-Escola: melhoria educacional e redução da pobreza.** Brasília, UNESCO, 1998.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução geral do direito:** o direito não estudado pela teoria jurídica moderna. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

WINCKLER, Carlos Roberto e MOURA, Bolívar Tarragô. Welfare State à Brasileira. In: **INDICADORES ECONÔMICOS FEE: desempenho da economia do RS.** vol.19,n.4, Porto Alegre, janeiro de 1992, p.108-131.

_____. As velhas e (não tão novas) reformas educacionais. in:**INDICADORES ECONÔMICOS FEE: análise conjuntural.** Vol.20, n.2, Porto Alegre, agosto 1992, p.125-141.

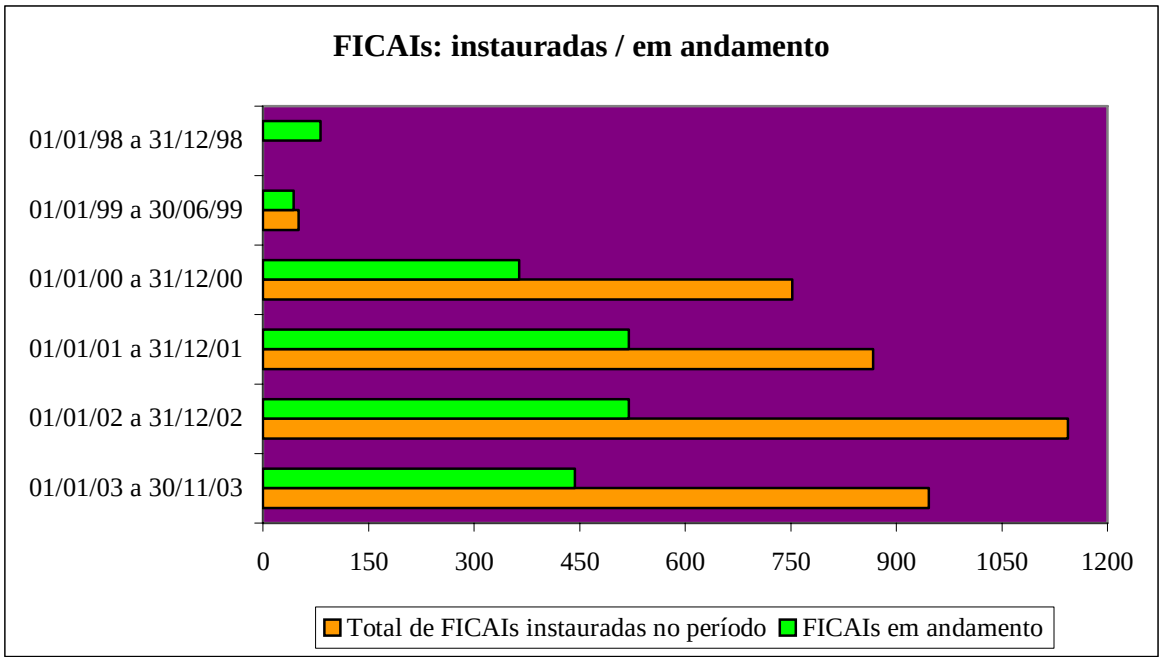
WOLKMER, Antônio Carlos. **Constitucionalismo e Direitos Sociais no Brasil.** São Paulo, Acadêmica, 1989.

_____. **Pluralismo jurídico*:* fundamentos de uma nova cultura no direito** Antonio Carlos Wolkmer. São Paulo: Alfa-Omega, 1994.

http:// www.psdb.org.br/psdbmulher, acesso em 12 novembro de 2004.

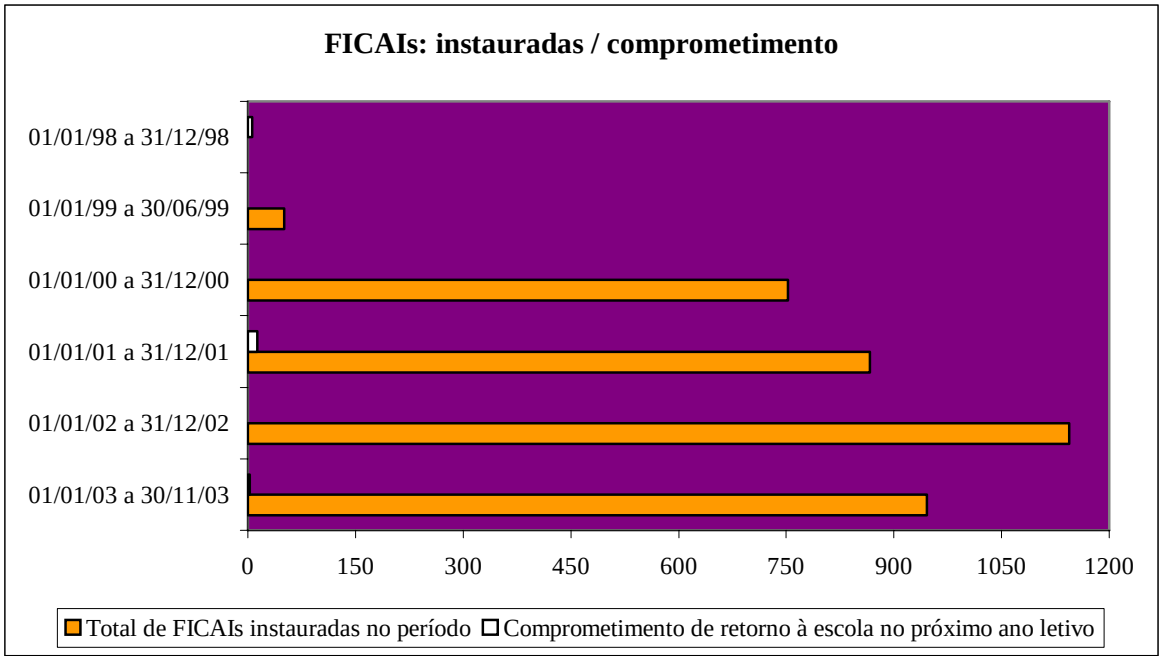
ANEXOS

ANEXO A - FICAIs instauradas e em andamento (1998 – 2003)



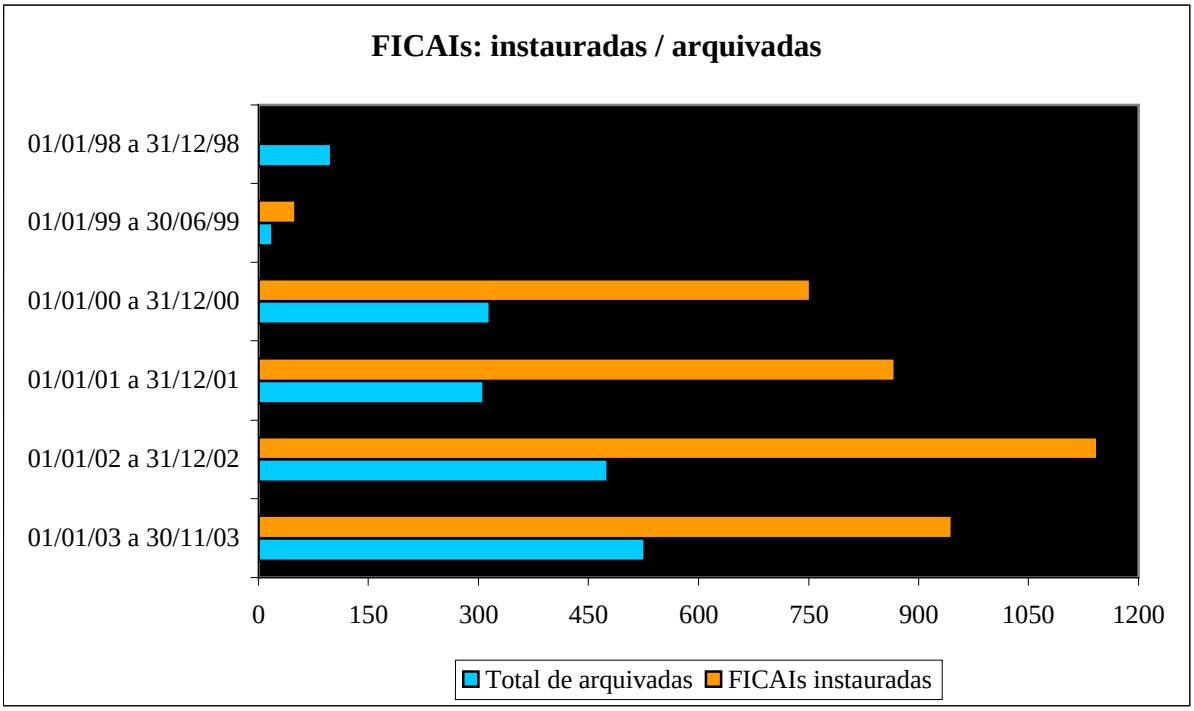
Fonte: Ministério Público do Rio Grande do Sul

ANEXO B - Total de FICAIs instauradas e comprometimento de retorno à escola no próximo ano letivo (1998 – 2003)



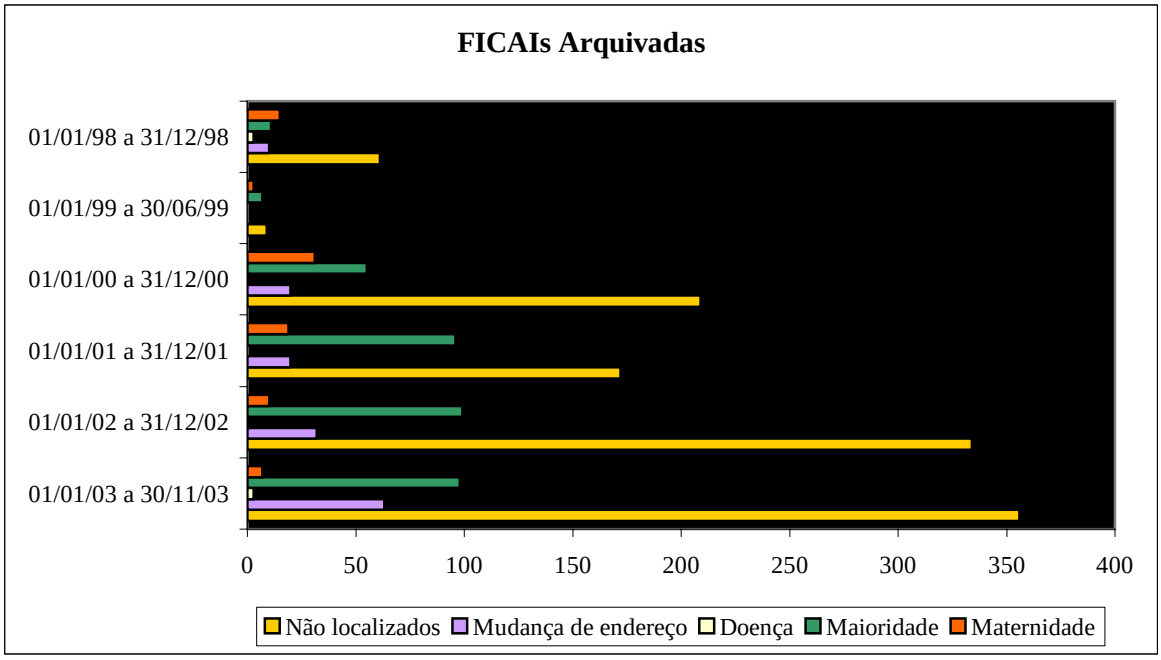
Fonte: Ministério Público do Rio Grande do Sul

ANEXO C - FICAIs instauradas e arquivadas (1998 – 2003)



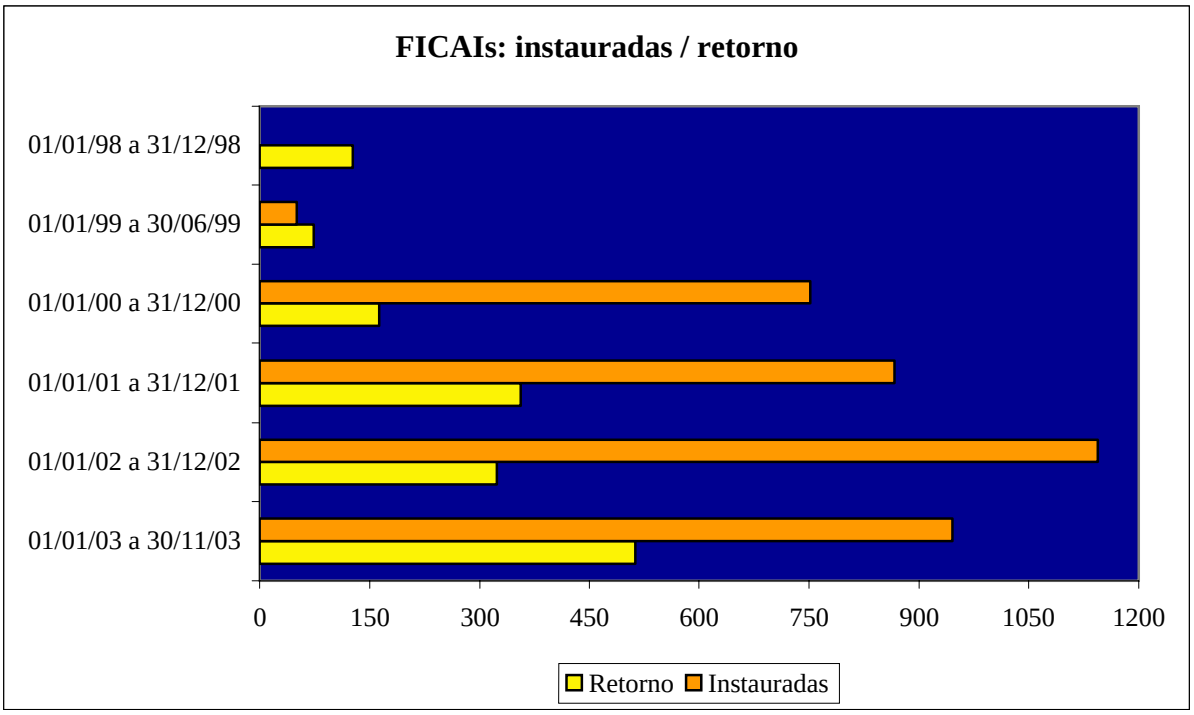
Fonte: Ministério Púbico do Rio Grande do Sul

ANEXO D - Total de FICAIs arquivadas pela não localização dos alunos, por mudança de endereço, por motivos de saúde, por atingirem a maioridade e em razão da maternidade das adolescentes (1998 – 2003)



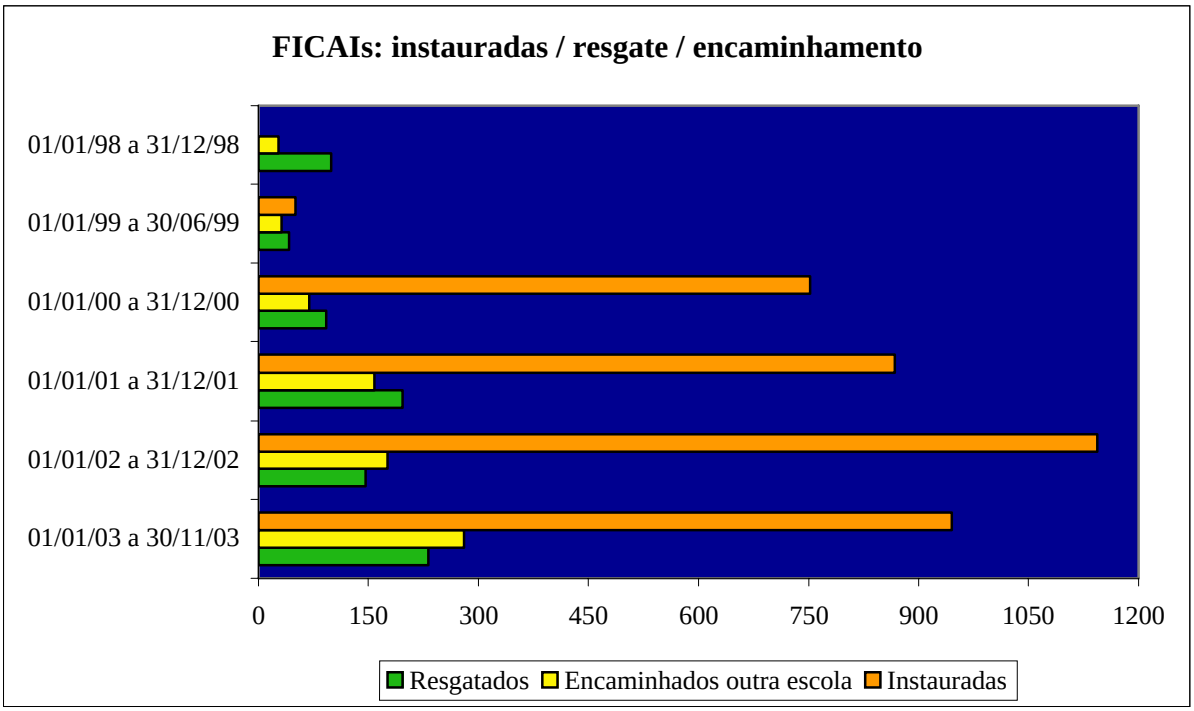
Fonte: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

ANEXO E - Total de FICAIs instauradas e total de alunos retornados à escola

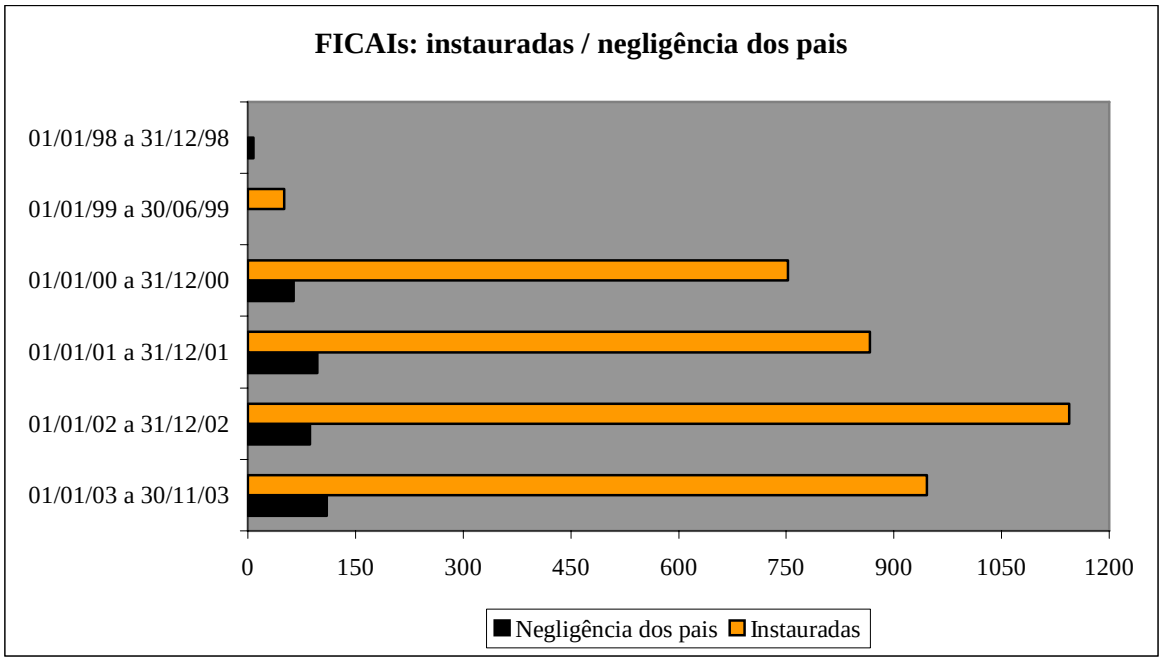


Fonte: Ministério Público do Rio Grande do Sul

ANEXO F - Total de FICAIs instauradas e total de crianças e adolescentes retornados para a mesma escola e total de crianças e adolescentes encaminhados para outra escola (1998 – 2003)



ANEXO G - Total de FICAIs instauradas e Expedientes administrativos instaurados para apurar negligência dos pais (1998 – 2003)



Fonte: Ministério Público do Rio Grande do Sul

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo