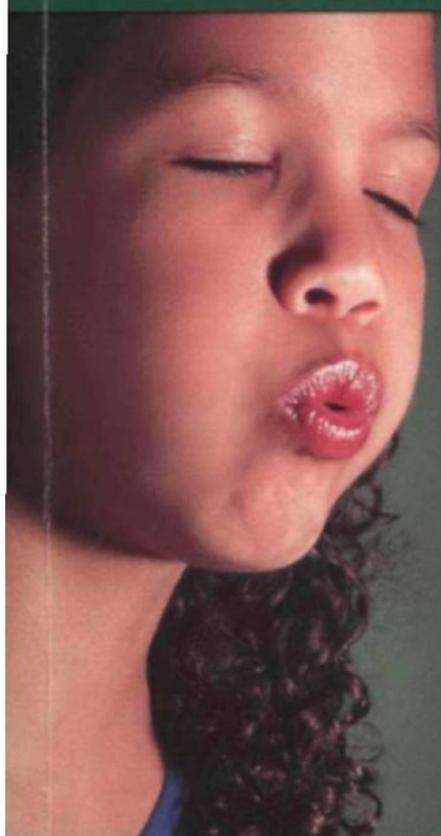


CIBEC/INEP



B0024583

# O Direito é Aprender



ORGANIZADO POR  
LEOBERTO NARCISO BRANCHER  
MARISTELA MARQUES RODRIGUES  
ALESSANDRA GONÇALVES VIEIRA

BRASÍLIA  
1999

014.12  
98d

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
PROJETO NORDESTE  
FUNDESCOLA

O DIREITO É APRENDER

ORGANIZADO POR  
LEOBERTO NARCISO BRANCHER  
MARISTELA MARQUES RODRIGUES  
ALESSANDRA GONÇALVES VIEIRA

BRASÍLIA  
1999

© 1999 - Fundescola/Projeto Nordeste

Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida desde que citada a fonte e obtida autorização do Fundescola/Projeto Nordeste/MEC As opiniões expressas neste documento são de inteira responsabilidade dos autores dos textos.

O direito / aprender / Leoberto Narciso Brancher, Maristela Marques Rodrigues, Alessandra Gonçalves Vieira. Brasília : FUNDESCOLA/PROJETO NORDESTE/MEC, 1999.

**82p.**

1.Direito à educação 2.Escola pública 3. Ensino fundamental  
I.Rodrigues. Maristela Marques II.FUNDESCOLA III.PROJETO  
NORDESTE IV.MEC

CDD 379.2

**Endereço:**

Via NI Leste, Pavilhão das Metas Brasília-DF  
-70150-900 Fone: (61) 316-2908-Fax: (61)  
316-2910 e-mail:  
[mensagens@fundescola.org.br](mailto:mensagens@fundescola.org.br)

**Ficha Técnica:**

Revisão: Denise Oliveira  
Design: Alexandre Dungal

Esta obra foi editada e publicada para atender a objetivos do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, em conformidade com o Acordo de Empréstimo número 3663 BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA 95/013 do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

ANTÔNIO EMÍLIO SENDIM MARQUES E  
ROMERO DE OLIVEIRA ANDRADE .....



### POLÍTICAS BÁSICAS

#### O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR

POR AFONSO ARMANDO KONZEN ..... 9

#### A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

POR ANTÔNIO CARLOS GOMES DA COSTA ..... 17

#### FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

POR RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS .....21



### POLÍTICAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL

#### VISÃO SISTÊMICA DA IMPLEMENTAÇÃO E DA GESTÃO DA REDE DE ATENDIMENTO

POR LEOBERTO NARCISO BRANCHER .....27

#### O CONSELHO TUTELAR E A ESCOLA

POR MÁRIO VOLPI.....33

#### FICAI - UM INSTRUMENTO DE REDE DE ATENÇÃO PELA INCLUSÃO ESCOLAR

POR SIMONE MARIANO DA ROCHA .....41



### POLÍTICAS SÓCIO-EDUCATIVAS

#### JUSTIÇA NAS ESCOLAS: A FUNÇÃO DAS CÂMARAS RESTAURATIVAS

POR PEDRO SCURO NETO.....47

#### ATO INFRACIONAL, MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS E O PAPEL DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA DISCIPLINA ESCOLAR

POR OLYMPIO DE SÁ SOTTO MAIOR NETO.....59

#### EDUCAÇÃO EM VALORES HUMANOS: O RESGATE DA CONSTRUÇÃO DO INDIVÍDUO ÉTICO

POR REGINA DE FÁTIMA MIGLIORI .....67



## INTRODUÇÃO

ANTÔNIO EMÍLIO SENDIM MARQUES<sup>1</sup>  
ROMERO DE OLIVEIRA ANDRADE

Diretor Geral do Fundo de  
Fortalecimento da Escola  
FUNDESCOLA/MEC

<sup>2</sup> Presidente da Associação  
Brasileira de Magistrados e  
Promotores de Justiça da  
Infância e da Juventude/ABMP

Com o objetivo de assegurar o direito de crianças e jovens à educação de qualidade, a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP) e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA.) do Ministério da Educação, vêm desenvolvendo ações de integração do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude junto aos Sistemas de Ensino. Essa integração interinstitucional, inspirada pela experiência do Movimento O Direito é Aprender, não se restringe aos Poderes Executivos e Judiciários. Segmentos representativos da sociedade civil e comunidades, organizados em colegiados ou conselhos, são elementos fundamentais desse novo paradigma. O direito à educação deve ser assegurado numa rede articulada de serviços e competências na qual cada ator, ou instituição, responde por tarefas claramente determinadas, de modo a possibilitar a integração simultânea e complementar

Essa publicação reúne textos de juízes, promotores, pesquisadores e estudiosos que vêm atuando na sociedade brasileira como guardiães do direito constitucional à educação. Trata-se de material complementar e de suporte à Teleconferência, *O Direito é Aprender* (setembro/99), promovida pelo Ministério da Educação, por iniciativa da ABMP e FUNDESCOLA. Os textos aqui inseridos permitem ao telespectador aprofundar a discussão, instigada pela teleconferência, sobre os direitos da criança, assegurados pela legislação vigente, e o papel dos agentes promotores e fiscalizadores desses direitos, incluídos nesse contexto, os Sistemas de Ensino, os Conselhos Tutelares, o Sistema de Justiça e a comunidade.

Inspirada pelo Movimento O Direito é Aprender, essa publicação está organizada em três capítulos: Políticas Básicas, Políticas de Proteção Especial e Políticas Sócio-Educativas. Essa abordagem permite uma visão sistêmica da rede de serviços e competências, contribuindo para a definição de tarefas e integração dos diversos atores.

Ao publicar essa coletânea, o FUNDESCOLA, em nome do Ministério da Educação e da ABMP, agradece o compromisso dos autores na elaboração dos textos e a participação dos mesmos na Teleconferência. Ficam registrados os nossos agradecimentos às instituições parceiras: UNICEF, Instituto Ayrton Senna, UNDIME, e CONSED, que prestaram apoio a esse projeto. Por fim, nosso especial agradecimento à Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação que não mediu esforços para a realização da Teleconferência.

# POLÍTICAS BÁSICAS

O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR

AFONSO ARMANDO KONZEN

A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

ANTÔNIO CARLOS GOMES DA COSTA

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

RICARDO CHAVES DE REZENDE  
MARTINS



**O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR**  
POR AFONSO ARMANDO KONZEN

Procurador de Justiça do  
Ministério Público do Rio  
Grande do Sul. atual Procura-  
dor-Supervisor das  
Coordenadorias das Promoto-  
rias de Justiça de Porto Alegre  
e Coordenador da Regional-  
Sul da Associação Brasileira  
de Magistrados e Promotores  
de Justiça da Infância e da  
Juventude.

<sup>1</sup> Retrospectiva histórica da  
legislação educacional no  
Brasil, ver em *Direito da  
Criança e do Adolescente.  
Uma Proposta Interdisciplinar.*  
de Tânia da Silva Pereira,  
Editora Renovar, pág. 281 e  
seguintes.

Até a vigência da atual Constituição Federal, a Educação, no Brasil, era havida, genericamente, como uma necessidade e um importante fator de mudança social, subordinada, entretanto, e em muito, às injunções e aos acontecimentos políticos, econômicos, históricos e culturais. A normatividade de então limitava-se, como se fazia expressamente na Constituição Federal de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, ao afirmar da Educação como um direito de todos e dever do Estado, com a consequente obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos e a gratuidade nos estabelecimentos oficiais, restringindo-se, quanto ao restante, inclusive na legislação ordinária, a dispor sobre a organização dos sistemas de ensino. Em outras palavras, a Educação, ainda que afirmada como direito de todos, não possuía, sob o enfoque jurídico e em qualquer de seus aspectos, excetuada a obrigatoriedade da matrícula, qualquer instrumento de exigibilidade, fenômeno de afirmação de determinado valor como direito suscetível de gerar efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma. A oferta de ensino e a qualidade dessa oferta situava-se, em síntese, no campo da discricionariedade do administrador público, ladeada por critérios de conveniência e de oportunidade<sup>1</sup>.

Com o advento da Constituição de 1988 e dos diplomas legais complementares, o panorama jurídico alterou-se significativamente, em especial no que diz para com a educação infantil e o ensino fundamental da criança e do adolescente. De todos os direitos sociais constitucionalmente assegurados, nenhum mereceu, explicitamente, por parte do legislador constituinte e ordinário, o cuidado, a clareza e a contundência do que a regulamentação do Direito à Educação. Afirmado como o primeiro e o mais importante de todos os direitos sociais, fez-se compreender a Educação como valor de cidadania e de dignidade da pessoa humana, itens essenciais ao Estado Democrático de Direito e condição para a realização dos ideais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, nacionalmente desenvolvida, com a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais e livre de quaisquer formas de discriminação (art. 3º da Constituição Federal), o imaginário de Nação inscrito na Carta Magna Brasileira

O enfoque produziu uma nova matriz. Da centralidade na definição do perfil organizacional dos sistemas de ensino e das diretrizes de natureza pedagógica, a preocupação do legislador voltou-se também para a eleição de instrumentos de exigência, conferindo ao conjunto de normas o indispensável sentido de cogência. A realidade educacional brasileira, infelizmente ainda carregada de insuficiências, apesar dos esforços históricos dos educadores para superá-los e dos avanços formais da legislação, deve, então, merecer, com urgência, a adesão dos operado-

res da Justiça e de todo o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, condição essencial para dar razão de ser e de efetividade ao que se anuncia como sendo, hoje, no Brasil, o **Direito à Educação**<sup>2</sup>.

Segundo preceitua o art. 1<sup>a</sup> da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) . "a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas *instituições de ensino* e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais". A abordagem da presente exposição pretende limitar-se ao tema da educação escolar, para responder ao significado material de alguém ser sujeito do direito à educação escolar, de quais são os instrumentos de exigibilidade desse direito, de quais são os pontos suscetíveis de se permitir o acesso ao Poder Judiciário para a asseguarção e de quem está legitimado para o exercício. A regulamentação da matéria permite responder aos questionamentos sem maiores dúvidas quanto à sua liquidez e certeza. É o que se pretende demonstrar, ainda que sem esgotar a análise ou tampouco ingressar em eventuais controvérsias.

Além da Constituição Federal e das respectivas constituições estaduais e municipais (leis orgânicas dos Municípios), importa, ao estudo da exigibilidade do Direito à Educação, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985), a Lei da Proibidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e as leis de responsabilidade (Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967), além das normas procedimentais do Código de Processo Civil, do Mandado de Segurança e da Ação Popular. Especificamente, está no Estatuto da Criança e do Adolescente o detalhamento do conteúdo material do direito à educação escolar, já que a LDB concentra-se em tratar da oferta, especialmente pela regulação dos respectivos sistemas de ensino.

*Pode-se resumir, sob o enfoque estrito do conteúdo material, o Direito a Educação Escolar aos seguintes pontos:*

#### **Universalidade do acesso e da permanência:**

Colocada na Constituição Federal (art. 206, inciso I) e na LDB (art. 3º, inciso I) como mero princípio do ensino, o Estatuto assegura à criança e ao adolescente a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Vale dizer que o Direito à Educação da criança e do adolescente impõe ao sistema educacional, considerado no seu todo ou em relação a qualquer uma de suas instituições de ensino em particular, a eliminação de todas as formas de discriminação para a matrícula ou para a permanência na escola.

A permanência na escola constitui-se no maior desafio da educação escolar brasileira, porque os indicativos de exclusão ainda ilustram de forma constrangedora as resenhas estatísticas. Não se pretende aqui apontar ou analisar as causas e as conseqüências do fenômeno. Cabe assinalar, no entanto, que a falta da criança ou do adolescente às aulas ou o gradativo abandono da escola, assim como a



O DIREITO  
À EDUCAÇÃO  
ESCOLAR

<sup>5</sup> Sobre Educação, Direito e Cidadania, ver articulado da autoria do Procurador de Justiça Paulo Afonso Garrido de Paula, publicado em *Igualdade*, Livro 9, Revista Trimestral do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Paraná.

repetência do ano escolar, deixaram de ser questões de foro interno da instituição de ensino. O Estatuto cerca a escola com uma rede de atores e de providências, concebida para auxiliá-la no cumprimento de sua missão. Nesse particular, *o Direito à Educação não é mais tão-só o direito à vaga, mas é o direito ao ingresso, à permanência e ao sucesso.*

Percebe-se, portanto, que a responsabilidade pelo desenvolvimento do processo educativo pertence ao educador, papel no qual é insubstituível. A obrigação, no entanto, de velar pelo integral asseguramento do direito de ser educado envolve um conjunto de ações, para cujo desenvolvimento exige-se a participação dos pais, do professor, da direção da escola e também dos titulares das atribuições de atendimento à criança e ao adolescente em situação de dificuldade, como proposto, pelo sistema de proteção especial, com suas medidas e programas de proteção especial, no Estatuto da Criança e do Adolescente.

### **Gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental:**

O ensino da 1<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> série deve ser oferecido gratuitamente a todo brasileiro, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria. O acesso é direito público subjetivo (parágrafo primeiro do art. 208 da Constituição Federal). Vale dizer que o acesso ao ensino fundamental 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. Ainda não se percebe a mesma condição de liquidez e certeza em relação ao acesso ao ensino médio, em face da regra programática da progressiva universalização dessa etapa final da educação básica.

A obrigatoriedade do ensino fundamental confere aos pais ou ao responsável (guardião ou tutor) o dever da matrícula. A falta da providência pode significar a prática do delito de abandono intelectual (art. 246 do Código Penal). A ausência da matrícula e da regular frequência à escola coloca a criança e o adolescente em situação de tutela especial, suscetível à incidência das chamadas medidas de proteção definidas no art. 101 do Estatuto. Aos pais ou ao responsável em falta podem ser aplicadas as medidas previstas no art. 129 do mesmo diploma legal referido, inclusive a medida de acompanhar a frequência e o aproveitamento escolar do filho. Estarão os pais, ou o responsável, em caso de descumprimento da obrigação, na condição de autores da infração administrativa capitulada no art. 249 do Estatuto, pelo descumprimento de dever inerente ao pátrio poder. *Como se vê, a obrigatoriedade não se restringe tão-só ao dever da matrícula. Alcança a regular frequência e aproveitamento, condição inerente ao Direito à Educação de toda criança e adolescente, direito indisponível não só para o destinatário da norma protetora, mas para todos os legitimados ao exercício desse direito, sejam tais legitimados os pais, o professor, o dirigente do estabelecimento educacional ou qualquer outra autoridade.*

A ausência de oferta ou a oferta irregular importa em responsabilidade da autoridade competente. Não há tipo penal específico para o enquadramento do autor da conduta omissiva, seja a conduta dolosa ou culposa. No entanto, se comprovada a negligência, a conduta da autoridade competente pela garantia do

oferecimento pode configurar a prática de crime de responsabilidade (parágrafo quarto do art. 5º da LDB)<sup>3</sup>, como prevêem os diplomas legais específicos sobre a matéria. O comportamento omissivo poderia ser enquadrado, ainda na hipótese do desvio dos recursos públicos para outras finalidades, na lei da improbidade administrativa.

#### **Atendimento especializado aos portadores de deficiência:**

O esforço pela inclusão social da pessoa portadora de deficiência merece especial destaque na atual legislação brasileira, o que passou a ser um dos principais objetivos da assistência social (art. 203, incisos IV e V, da Constituição Federal). A inclusão social do portador de necessidades especiais, na linguagem dos arts. 58 a 60 da LDB, passa pela inclusão escolar. Por isso, a regra do atendimento diferenciado, preferencialmente na rede regular de ensino e nas condições explicitadas.

#### **Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos:**

A oferta da educação infantil, sinônimo de creche e pré-escola, passou a ser obrigação do Poder Público. Não há a obrigatoriedade da matrícula. No entanto, toda vez que os pais ou o responsável quiserem ou necessitarem do atendimento, nasce a correspondente obrigação pela oferta. A LDB, ao incumbir aos Municípios a responsabilidade pela oferta (art. 11, inciso V), também retirou a creche e a pré-escola do âmbito das políticas de proteção especial e transferiu todo o encargo para o sistema educacional. Assim, a creche e a pré-escola não podem mais ser consideradas uma espécie dos programas de apoio sócio-familiar (art. 90, inciso I, do Estatuto), como até então, em geral, vinham entendendo os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e tampouco integram as políticas de assistência social de caráter supletivo, mas passaram a se constituir em política social básica de educação.

#### **Oferta de ensino noturno regular e adequado às condições do adolescente trabalhador**

O gradativo ingresso do adolescente no mercado de trabalho faz parte do roteiro de socialização dos jovens, especialmente para a juventude originada dentre os economicamente menos favorecidos. Por isso, a necessária compatibilização entre o trabalho e a frequência à escola. A conjugação das disposições do art. 54, inciso VI, do Estatuto, com as do art. 4º, incisos VI e VII, da LDB, não deixa qualquer dúvida acerca da certeza da obrigação da oferta do ensino fundamental noturno para o atendimento dos jovens inseridos no mercado de trabalho.

#### **Atendimento no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde:**

De pouco adiantam as obrigações da matrícula e da oferta da vaga se o educando não encontrar condições físicas de comparecer à escola e sentir-se obrigado a frequentá-la sem os elementos indispensáveis para o aprendizado. Por isso, é condição inerente à regular oferta de ensino fundamental a oferta complementar das condições mínimas não só para o comparecimento, mas também para a permanência proveitosa na escola.



<sup>3</sup> O parágrafo terceiro do artigo 5º da LDB prevê a possibilidade de peticionar ao Poder Judiciário na hipótese da apuração de responsabilidade pela autoridade competente pelo não-oferecimento do ensino obrigatório e gratuito, ação judicial gratuita e de rito sumário. Não se sabe de que ação pretendeu tratar o legislador no mencionado dispositivo legal e tampouco quais as sanções a que estaria sujeita a autoridade omissiva. A citada norma carece de complementação, tanto em seu sentido sancionador como procedimental.



<sup>4</sup> Sobre o tema, ver comentários do educador Antônio Carlos Gomes da Costa, em *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*, Munir Cury e outros. Editora Malheiros. pág. 167.

### **Direito de ser respeitado pelos educadores:**

O respeito é um dos chamados direitos fundamentais de toda criança e adolescente (art. 227. **caput**, da Constituição Federal), na forma regulamentada pelo art. 17 do Estatuto, base sobre a qual se assenta a integridade física, psicológica, moral e cultural do educando, elementos indispensáveis na estrutura curricular e no cotidiano dos relacionamentos entre crianças, adolescentes e adultos na vida escolar<sup>4</sup>. O direito ao respeito frequentemente vem sendo confundido como sinônimo da falta de legitimidade para o estabelecimento da ordem e da disciplina. Ora, o direito a ser respeitado não significa a aquisição da liberdade de desrespeitar. Portanto, o respeito, como um dos elementos integradores do processo educativo, necessita da reciprocidade. Não significa, a citada garantia do educando, qualquer perda de autoridade do professor ou do dirigente do estabelecimento de ensino.

A conduta desrespeitosa ao educando criança ou adolescente pode configurar ilícito penal, como dispõe o art. 232 do Estatuto.

### **Direito de contestar os critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores:**

A cidadania é um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito e ninguém nasce sabendo exercer todas as prerrogativas inerentes à condição de cidadão. Por isso, a preparação para o exercício da cidadania é um dos objetivos da Educação. A escola, então, deve oportunizar aos educandos formas de exercer a cidadania. A afirmação do direito de contestar os critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores (art. 53, inciso III. do Estatuto), é uma das formas de exercer cidadania. E assim que se aprende.

Os regimentos das escolas é que devem tratar da matéria, com a explicitação das formalidades de encaminhamento da reclamação do aluno contra a avaliação do seu aproveitamento.

### **Direito de organização e participação em entidades estudantis:**

A liberdade de reunião e de associação é garantia fundamental do cidadão brasileiro (art. 5<sup>a</sup>, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal). A organização estudantil é decorrência dessa liberdade. Veda-se, portanto, à escola, ou ao sistema de ensino, a colocação de impedimentos ou obstáculos à organização ou à participação do educando em entidades do seu interesse.

### **Acesso à escola próxima da residência:**

O dispositivo regulamentador não deixa qualquer dúvida acerca da vedação de se discriminar o educando em relação à frequência da escola que o privilegia geograficamente, com o que se impõe aos sistemas de ensino o estabelecimento de critérios objetivos para a organização da matrícula.

### **Ciência dos titulares do pátrio poder do processo pedagógico e participação na definição da proposta educacional:**

Os principais agentes da efetividade da educação dos filhos são os pais, na qualidade de detentores do pátrio poder. Antes de titulares de direitos, são os

pais atores de obrigações. Se lhes compete responder pela educação, nada mais natural do que permitir a influência dos pais também na educação escolar dos filhos. A proposição legal objetiva muito mais do que uma presença meramente contemplativa. Quer a integração entre os pais e os responsáveis pela escola, a ponto de se comungar a responsabilidade pela definição da proposta educacional, além da plena ciência do processo pedagógico adotado pela escola. A forma de participação dos pais, inclusive a ciência do processo pedagógico, deve ser objeto de regulamentação pelos respectivos sistemas.



O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao regular, no Brasil, a doutrina da proteção integral preconizada pela Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>5</sup>, reorganizou todo o sistema de atendimento. Preocupado em inibir as transferências de problemas e a imposição de soluções alheias à realidade local, retirou o legislador atribuições até então da Polícia Judiciária e do Poder Judiciário, órgãos do Estados da Federação, repassando-as para organismos do Município, a quem coube, como instância mais próxima da população, a tarefa de responder pela organização, manutenção e controle das estruturas de atendimento. Percebe-se a transferência de responsabilidades, frequente queixa dos municipalistas. Mas percebe-se também a transferência de autoridade.

<sup>5</sup> O texto da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e assinada pelo Governo Brasileiro em 26 de janeiro de 1990, foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990.

O principal serviço público de atendimento à criança e ao adolescente, organizado e mantido pelo Município, é, sem dúvida, o Conselho Tutelar. Legitimados pelo peculiar processo de escolha e de investidura, compete aos conselheiros tutelares atender a criança e o adolescente, assim como os seus pais ou o responsável, toda vez que se afigurar uma situação de risco pessoal ou social, quer pela ação ou omissão da sociedade ou do Poder Público, quer pela falta, omissão ou abuso dos pais ou do responsável, quer em razão da conduta da própria criança ou adolescente. Assim, ressalvado o atendimento do adolescente autor de ato infracional, representa o Conselho Tutelar a porta de entrada do sistema de atendimento, intervenção concebida sob a perspectiva da promoção social das pessoas envolvidas, mister para a qual o conselheiro viu-se investido de prerrogativas de autoridade pública. A observação atenta das suas atribuições e das medidas de sua competência, configura no Conselho Tutelar um serviço público voltado precipuamente para a tarefa de prevenir. Atua na base do tecido social, a partir da célula mais primária, a família, para acompanhar o processo de socialização do indivíduo. No momento seguinte, incide em relação aos serviços de saúde e de educação.

Criança sem escola, criança excluída da escola, criança com sintomas de maus-tratos, criança com faltas injustificadas, criança sem adequado aproveitamento, criança com desvios de conduta, é criança em situação de risco e, em consequência, em situação de tutela. Devem agir, lado a lado, em tais situações, o Conselho Tutelar e a escola. O Conselho não possui a atribuição de controle sobre a atuação da escola. Reúne, entretanto, legitimidade para verificar o aproveitamento escolar de determinada criança, não para corrigir a escola, mas para impor aos pais as providências para a correção, de onde vem a razão para a obrigatoriedade da comunicação dos casos de maus-tratos, reiteração de faltas, de evasão e dos ele-

<sup>6</sup> Sobre a defesa judicial do Direito à Educação, ver *Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente*, de Josiane Rose Petry Veronese, Livraria Del Rey Editora. Belo Horizonte. 1996.

Ver *O Ministério Público e o Estatuto da Criança e do Adolescente*, de Hugo Nigro Mazzilli e Paulo Affonso Garrido de Paula. Edições APMP. série Cadernos Informativos. 1992.

<sup>8</sup> Citação de António Carlos Gomes da Costa, em *É Possível Mudar*, Série Direitos da Criança. Malheiros Editores, pág. 07.

vados níveis de repetência (art. 56 do Estatuto). Na falta da atuação adequada dos pais e na impossibilidade de solução pela escola, deve intervir uma nova instância administrativa, um serviço público especialmente criado para esse fim. Constitui-se, portanto, o Conselho Tutelar, a esfera auxiliar da escola para a superação das dificuldades individuais da criança e do adolescente com vistas à permanência e ao sucesso escolar.

O Poder Judiciário, mais especificamente o Juiz da Infância e da Juventude, é o legitimado maior para o exercício do poder-dever de garantir os direitos da criança e do adolescente, dentre os quais está o Direito à Educação. Assim, seja a oferta ausente ou irregular, situe-se o interesse no campo individual, difuso ou coletivo, é o Poder Judiciário o destinatário natural da pretensão.

A exigibilidade do Direito à Educação sustenta-se nos seguintes pilares básicos: ou a conduta, por ação ou omissão, é tipificada como ilícito penal, previsão sancionadora na qual o infrator deve encontrar a retribuição pela ilicitude (como, por exemplo, o delito de abandono intelectual ou os crimes de responsabilidade ou de improbidade); ou a conduta constitui-se em infração administrativa (como, por exemplo, a falta de comunicação ao Conselho Tutelar dos casos de maus-tratos - art. 245 do Estatuto); ou a conduta representa a prática de infração disciplinar ou de natureza funcional; ou, por último, a superação da irregularidade pode ser objeto de provimento judicial específico, ordem a ser buscada em ação própria pelos respectivos legitimados. Nesse último tópico consiste exatamente o avanço introduzido com o advento do Estatuto, pela possibilidade jurídica da defesa judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, dentre os quais o Direito à Educação<sup>6</sup>.

Além dos pais ou do responsável, a principal instituição legitimada para a tomada das providências de natureza judicial em defesa do Direito à Educação da criança e do adolescente, seja a lide individual, difusa ou coletiva, é, sem dúvida, o Ministério Público<sup>7</sup>. Estão legitimados concorrentemente a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os Territórios e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da criança e do adolescente. O instrumento de exigibilidade é a *ação civil pública*, nos termos normatizados pelo art. 208 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A possibilidade legal da judicialização do não-oferecimento ou da oferta irregular da educação escolar certamente não representa a solução para todas as insuficiências da área educacional. Poderá constituir-se, no entanto, em significativo instrumento de coerção para as mudanças necessárias e desejadas na legislação brasileira, porque, no dizer de Dom Luciano Mendes de Almeida, *a lei há de contribuir para a mudança da mentalidade na sociedade brasileira, habituada, infelizmente, a se omitir diante das injustiças de que são vítimas as crianças e adolescentes. O respeito à lei fará com que a opressão e o abandono dêem lugar à justiça, à solidariedade e ao Amor*<sup>8</sup>.



## A EDUCAÇÃO COMO DIREITO

POR ANTONIO CARLOS GOMES DA COSTA\*

\* Pedagogo, consultor e  
diretor-presidente da Modus  
Faciendi

Há muitas maneiras de se lutar por mais e melhor educação para todos. Podemos lutar pela educação no próprio campo da educação, a escola. Podemos lutar pela educação no campo dos movimentos sociais: o associativismo de base, a sociedade civil organizada. Fundamental é a luta no âmbito das políticas públicas, das ações de governo. Porém, há uma dimensão dessa luta, que vem se afirmando cada vez mais entre nós nos últimos anos - trata-se da luta pelo direito à educação no campo do Direito.

Lutar pelo direito no campo do Direito. Essa foi a inspiração básica do vasto movimento social pelos direitos da criança e do adolescente, surgido no Brasil nos anos oitenta. Um movimento que acabou resultando no artigo 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Aquele foi um movimento verdadeiramente singular no panorama das lutas sociais em nosso país. Sua singularidade residiu *no* fato de, pela primeira vez em nossa história, três vertentes fundamentais da vida brasileira - o movimento social, as políticas públicas e o mundo jurídico - terem se entrelaçado e atuado de maneira convergente e sinérgica em favor de uma mesma causa: assegurar às novas gerações - crianças e adolescentes - o direito à cidadania o direito de ter direitos.

A Doutrina da Proteção Integral, expressa na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e nos demais dispositivos da normativa internacional em favor da infância e da juventude, foi a concepção sustentadora de todo aquele esforço. Um esforço que não terminou com a entrada em vigor da Constituição e do Estatuto, mas que se prolonga até os dias de hoje e que, para muitos de nós, haverá de ultrapassar a duração de nossas vidas.

Uma forma resumida de expor essa doutrina é afirmar que ela assegura, ou seja, torna exigíveis com base na lei, o direito de todas as crianças e adolescentes, sem exceção alguma, à sobrevivência, ao desenvolvimento e à integridade.

O direito à *sobrevivência* tem como conteúdo os direitos à vida, à saúde e à alimentação. O direito ao *desenvolvimento pessoal e sócio* implica nos direitos à educação, cultura, lazer e profissionalização. E, por fim, o direito à *integridade física, psicológica e moral*, que implica no direito à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Quando consideramos em conjunto este vasto elenco de direitos, nos deparamos com o verdadeiro sentido da Doutrina da Proteção Integral. Trata-se, na verdade, de nada mais nada menos, do que *assegurar todos os direitos fundamentais para todas as crianças e adolescentes, sem exceção de espécie alguma*.

Concluídas as mudanças no panorama legal, o passo seguinte é trabalhar pela eficácia da legislação, desafio que nos convoca a atuar no campo das políticas públicas responsáveis pela efetivação dos direitos assegurados na lei. Cada um dos três grandes elencos de direitos - sobrevivência, desenvolvimento e integridade - têm no seu centro, em seu coração, uma política pública.

O coração do direito à *sobrevivência* (direito à vida, à saúde e à alimentação) está na política de saúde. O coração do direito ao *desenvolvimento pessoal e social* (educação, cultura, lazer e profissionalização) se encontra na educação. E o coração do direito à *integridade física, psicológica e moral* (direito à dignidade, ao respeito e à liberdade) repousa nas políticas de garantias de direitos.

*Todo ser humano nasce com um potencial e tem o direito de desenvolvê-lo. Para desen-volver o seu potencial cada pessoa necessita de oportunidades. Aquilo que uma pessoa se toma ao longo da vida depende basicamente de duas coisas: das oportunidades que teve e das escolhas que fez. Cada um de nós, ou seja, aquilo que somos hoje é a resultante das oportunidades que tivemos e das escolhas que fizemos ao longo da vida. O direito à educação é, portanto, o direito de cada criança e de cada adolescente tornar realidade as promessas que trouxe consigo ao vir a este mundo.*

Duas instituições são fundamentais para o exercício do direito à educação: a família e a escola. O Movimento **O Direito é Aprender** tem como foco a educação escolar. Trata-se, resumindo, de assegurar a cada criança e a cada adolescente brasileiro *o direito de ingressar, ao regresso, à permanência e ao sucesso na escola.*

**Ingresso:** Toda criança na escola, nenhuma criança ou adolescente fora da escola

**Regresso:** Que toda criança ou adolescente, que, por qualquer motivo, tenha se afastado da escola tenha o direito a uma nova oportunidade de retomar os estudos.

**Permanência:** Que a evasão seja evitada a todo custo. Cada criança ou adolescente que sai da escola antes da hora, que interrompe sua vida escolar, representará o insucesso para toda a sociedade.

**Sucesso:** O direito é aprender. O direito não pode ser resumido a ocupar uma vaga, a receber merenda e material didático. *O direito é a aprender, a ter sucesso, a progredir.*

A Conferência de Jomtien, realizada na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, nos mostrou claramente o caminho a ser seguido. O objetivo é **Educação para Todos**. A estratégia, o caminho a ser percorrido para alcançá-lo é **Todos pela Educação**.

A Conferência Nacional do Movimento O Direito é Aprender, realizada quase dez anos depois da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, é um eco, uma resposta à convocação ético-política da Declaração de Jomtien.

Não se trata, contudo, de uma convocação apenas aos magistrados e promotores da infância e da juventude. Trata-se de uma convocação a todas as forças vivas da sociedade brasileira. A Declaração de Jomtien é dirigida aos governos, aos organismos internacionais, às organizações sociais e aos indivíduos. Todos estão convocados a se tomarem em suas comarcas o núcleo animador de um vasto movimento em favor de mais e de melhor educação para todas, absolutamente todas, as nossas crianças e adolescentes.





ANTONIO  
CARLOS GOMES  
DA COSTA

O Brasil chega à reta final do século e do milênio confrontado com três grandes desafios: (1) inserir-se de forma competitiva na economia internacional em irreversível e acelerado processo de globalização; (2) erradicar as desigualdades sociais intoleráveis; e (3) elevar os níveis de participação democrática e de respeito aos direitos humanos da população. Todos nós sabemos que uma economia competitiva, uma sociedade mais justa e um Estado democrático de direito forte e consolidado começam na sala de aula do Ensino Fundamental.

A tarefa a ser desempenhada neste momento pelos magistrados e promotores é simples e concreta: trata-se de pôr as conquistas do Estado Democrático de Direito para funcionar em favor do direito à educação de qualidade para nossas crianças e adolescentes. E o modo de fazer isso não é apenas pelas sentenças e ações civis públicas, mas pelo trabalho urgente e inarredável de atuar incansavelmente para instalar estas conquistas no espaço vivo da consciência e da sensibilidade desta Nação. Realizar esta tarefa, num país que, em 500 anos de história, nunca foi capaz de colocar todas as suas crianças na escola, é mais do que fundamental. Na verdade, é a única maneira de entrarmos de cabeça erguida no século XXI. Se não formos capazes de fazer isso, como diz Emílio Garcia Mendez, não poderemos falar de ética a não ser entre aspas.

Segundo o professor Alessandra Barata, vivemos um momento da história em que a modernidade vem sendo fortemente questionada em suas promessas e em seus fundamentos. A modernidade, nos seus albores iluministas, nos prometeu, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, um mundo de Igualdade, Liberdade e Fraternidade. Os caminhos apontados para se chegar a isso foram os da democracia liberal, da economia de mercado e do culto à razão, à ciência e à técnica.

Hoje, vivemos o momento triunfante da democracia e da economia de mercado, que, praticamente, já não conhecem adversários capazes de ameaçar a sua hegemonia. A razão, a ciência e a técnica conheceram nestes pouco mais de duzentos anos um progresso inimaginável em qualquer época. No entanto, nunca estivemos tão longe de um mundo de igualdade, liberdade e fraternidade para todos. Cresce a cada dia a desigualdade entre os países e as desigualdades entre pessoas e regiões dentro de um mesmo país.

Diante desse impasse, o professor Alessandra Barata não nos propõe um novo contrato social, como o de Rousseau, nem um novo pacto social, como aqueles que deram origem à social-democracia, quando o proletariado industrial, com a força e a magnitude de sua presença, ocupou o horizonte histórico do século XX. O que o professor Barata nos propõe é uma nova Aliança. Não mais uma Aliança de Deus com seu povo, um povo capaz de pecado e redenção. Mas uma Aliança dos homens de boa vontade entre si, com os excluídos e contra a exclusão.

Essa nova aliança deve ser capaz de gerar, num país como o Brasil, uma política onde a transformação produtiva caminhe de mãos dadas com a equidade social. A política social não pode mais, como foi durante todo o século XX, continuar sendo tratada como uma nota ao pé de página da política econômica.

O caminho para fazer isso, segundo Viviane Senna, é a construção de uma ética de co-responsabilidade entre os três grandes segmentos da vida social: o governo, o mundo empresarial e o terceiro setor, ou seja, as organizações civis sem fins lucrativos. **O Movimento o Direito é Aprender** é, na verdade, uma equação de co-responsabilidade entre as forças vivas da Nação para cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais capazes de possibilitar **educação de qualidade** para todas as nossas crianças e adolescentes, sem exceção alguma.

Este é o melhor caminho para que também o nosso país possa cumprir o itinerário de sua destinação superior, que está expressa no artigo 3º da Constituição Federal que trata dos objetivos da República Federativa do Brasil:

*"Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

- I. Construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
- II. Garantir o desenvolvimento nacional;*
- III. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as de*
- IV. Promover o bem de todos, sempre sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."*





## FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

POR RICARDO CHAVES DE REZENDE MARTINS\*

<sup>1</sup> A vinculação de parte de receitas de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino não é nova na história brasileira, ora aparecendo, ora desaparecendo dos textos constitucionais. Aparece, por exemplo, no art. 156 da Constituição de 1934 (10% para a União e Municípios; 20% para os Estados e Distrito Federal). Não consta do texto de 1937, retornando no art. 169 da Carta de 1946 (10% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e Municípios). Não consta do texto original da Constituição de 1967, retornando, porém, em 1983, por força da Emenda Constitucional nº 24 (13% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios)

A Constituição Federal de 1988 situa a educação como um direito do cidadão e um dever do Estado. E para tanto, estabelece uma série de princípios e meios visando à garantia do seu exercício e de sua adequada oferta pelos poderes públicos.

Um dos mecanismos mais importantes é a vinculação constitucional de parte da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>1</sup>. O artigo 212 assim dispõe:

" **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Três comentários importantes devem ser feitos a respeito deste artigo. Trata-se de uma vinculação mínima: cada uma das esferas de governo pode fixar percentuais maiores. A vinculação não se refere a todas as receitas orçamentárias, mas apenas àquelas resultantes de impostos. E a aplicação não se faz em toda e qualquer despesa relacionada à educação, mas somente naquelas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>2</sup> Uma longa história de uso inadequado dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino levou a que a LDB, além disso, explicitasse, em seu art. 71, despesas que não podem ser assim consideradas: pesquisa não vinculada a instituições de ensino ou se realizada fora dos sistemas de ensino, que não vise a sua melhoria ou expansão; subvenção a instituições públicas e privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam civis ou militares, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação e assistência à saúde; obras de Infra-estrutura; e pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estas despesas estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. São elas: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar<sup>2</sup>.

A legislação educacional, contudo, não se limita a dispor genericamente sobre o direito à educação. Como condição básica de cidadania, define o ensino fundamental como o ensino obrigatório. De forma a assegurar a sua oferta, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, estabelece a primeira subvinculação dos recursos definidos no art. 212. Por este dispositivo, pelo menos 60% daquele percentual mínimo deve ser aplicado, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na manutenção e desenvolvimento do

ensino fundamental. Esta subvinculação tem vigência por dez anos, contados a partir da data da promulgação da emenda constitucional.

Em outras palavras, se aqueles entes federados devem aplicar no mínimo 25% da sua receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, este mínimo deve ser dividido em duas parcelas. A primeira, no mínimo de 15% (= 60% de 25%), destina-se ao ensino fundamental. O restante deve ser aplicado nos outros níveis ou etapas de ensino, de acordo com as competências de cada esfera em matéria educacional. No caso dos Municípios, por exemplo, o art. 11, V, da LDB, é taxativo. A parcela restante deve ser aplicada na educação infantil e/ou ainda no ensino fundamental. Aos Municípios só é permitida a atuação em outros níveis do ensino (médio ou superior) caso já estejam plenamente atendidas as necessidades de sua população, relativas à educação infantil e ao ensino fundamental, e, ainda assim, com recursos acima do percentual mínimo de 25% definido na Constituição.

A realidade econômica brasileira, porém, é extremamente heterogênea. Estados e Municípios têm diferentes potenciais de geração de receitas e, em consequência, capacidades diversas de investir na oferta do ensino, aqui especialmente considerado o ensino obrigatório. A criança e o jovem brasileiro, contudo, independentemente da localidade em que tenha nascido e da escola em que estude (da rede estadual ou municipal) tem direito a ensino de mesma qualidade.

Não é por outra razão que a Constituição Federal, em seu art. 206, VII, menciona, como obrigação do poder público, a garantia de qualidade do ensino. E mais. • a LDB, em seus arts. 4º, IX e 74. **caput**, refere-se à garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino (em termos de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem) e ao padrão mínimo de oportunidades educacionais no ensino fundamental, baseado em um custo mínimo por aluno, a ser anualmente calculado pela União<sup>3</sup>.

A busca do alcance dos objetivos fixados nestes dispositivos deve ser feita mediante a colaboração das diversas esferas de governo, como estabelece o art. 211 da Constituição Federal e o art. 75 da LDB, este último enfatizando a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados.

É certo que a redução de desigualdades, por vezes muito grandes, na caminhada rumo à equidade, faz-se de modo gradativo, de acordo com as possibilidades da sociedade. Em 1996, foi dado um importante passo nesta direção, por meio de uma segunda subvinculação de parcela dos recursos previstos no art. 212 da Constituição. Trata-se da instituição, pelo mesmo art. 60 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº 14/96, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no âmbito de cada Estado da federação, com vigência também por dez anos. Sua regulamentação está disposta na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Definiu-se um potente mecanismo de redistribuição de recursos no interior de cada Estado, que também obriga a ação redistributiva ou complementar da União, em função do nível de pobreza de um dado Estado.



FINANCIAMENTO  
DA EDUCAÇÃO  
NO BRASIL

<sup>3</sup> Este custo é costumeiramente denominado de custo-aluno-qualidade. Seu cálculo ainda não está sendo realizado, provavelmente considerada a progressividade prevista no art. 60. § 4º, do ADCT. comentada mais adiante no presente texto, que expressa as dificuldades metodológicas e mesmo políticas para sua determinação.



RICARDO CHAVES  
DE REZENDE  
MARTINS

<sup>4</sup> A Lei nº 9.424/96 define dois mecanismos de refinamento no cálculo do valor por aluno e no critério de repartição dos recursos. De um lado, determina que sejam acrescidas ao número de matrículas apuradas no censo escolar do ano anterior, as estimativas de expansão para o exercício. De outro, prevê a atribuição diferenciada de pesos para matrículas segundo a etapa de ensino fundamental (1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série), em educação especial e em zona rural. Provavelmente por razões de ordem metodológica, nenhum dos dois procedimentos está sendo implementado.

<sup>5</sup> A redação desta norma, no art. 60. § 5º. do ADCT, é diferente da que consta da Lei nº 9.424/96. De fato, na Carta Magna, lê-se "pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério". enquanto na lei lê-se "remuneração dos profissionais do magistério". Se esta diversidade de termos pode ensejar polêmica, é preciso considerar que a Lei nº 9.424/96 está em plena vigência, e até o presente momento não foi arguida ou declarada a eventual inconstitucionalidade deste dispositivo.

POLÍTICAS  
BÁSICAS  
23

O FUNDEF tem uma estrutura simples e automática. No âmbito de cada Estado, é composto de 15% dos recursos relativos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) . ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) . à cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados, ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e de Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). à Compensação Financeira da União, a Estados e Municípios, prevista na Lei Complementar nº 87. de 13 de setembro de 1996 (conhecida como Lei Kandir). decorrente da desoneração das exportações, e a outras compensações financeiras de mesma natureza que vierem a ser criadas.

A distribuição destes recursos para o Estado e seus Municípios é feita segundo o número de alunos matriculados nas oito séries das respectivas redes de ensino fundamental (excluída apenas a modalidade de educação de jovens e adultos). apurado no censo escolar do ano anterior<sup>4</sup>. É importante destacar que, embora as matrículas na educação de jovens e adultos, em nível de ensino fundamental, não sejam computadas para efeitos da repartição dos recursos. Estados e Municípios podem financiá-la com o FUNDEF.

A participação da União se faz através da fixação de um valor mínimo anual por aluno a ser nacionalmente praticado. O art. 6ª da Lei nº 9.424/96 determina seu cálculo através da divisão entre o total das receitas previstas para o FUNDEF em todos os Estados, dividido pelo número de matrículas no ensino fundamental em todo o País, no ano anterior, acrescido de uma estimativa de expansão. Assim, sempre que um Estado, com seus próprios recursos, não alcança este valor mínimo, a União deve complementar os recursos do FUNDEF. Para o ano de 1999, o Decreto nº 2.935/99 definiu o valor de 315 reais por aluno. Este valor ainda não é o resultado da aplicação estrita da fórmula prevista, espelhando tão somente as possibilidades orçamentárias presentes da União em complementar os recursos do Fundo.

É importante ressaltar que a própria legislação do FUNDEF reconhece que sua instituição é uma primeira aproximação em relação ao padrão mínimo de qualidade do ensino. De fato, o § 4º do art. 60 do ADCT determina que, em um prazo de cinco anos, a União, os Estados e os Municípios deverão ajustar progressivamente suas contribuições ao fundo *"de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente"*.

O FUNDEF tem um outro objetivo básico: a valorização do magistério, sem dúvida requisito indispensável à melhoria da qualidade do ensino fundamental. Para garantir esta valorização, surge a terceira subvinculação: do total de recursos recebidos pelo Fundo, Estados e Municípios devem despende, no mínimo, 60% na *"remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental"* (art. 7º da Lei nº 9.424/96)<sup>5</sup>. Até 2001, parte destes recursos pode ser utilizada para financiar programas de capacitação destinadas à habilitação de professores leigos (Parágrafo único do art. 7ª da Lei nº 9.424/96).

A legislação do FUNDEF apresenta uma interessante característica: a de proporcionar a participação da sociedade no acompanhamento do uso dos recursos.

Em primeiro lugar, determina que os recursos do Fundo sejam depositados em contas específicas e que os repasses sejam automáticos. Além disso, todas as receitas e as despesas feitas com estes recursos devem estar claramente identificadas na programação orçamentária. Finalmente, em cada instância administrativa, deve haver um conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEF, integrado por representantes do respectivo governo, dos diversos segmentos da comunidade educacional e mesmo de outros setores da sociedade.

Todos os recursos até o momento mencionados não são os únicos disponíveis para aplicação no ensino. Dentre várias fontes, uma merece especial destaque. Com efeito, existente desde 1964, deve ser mencionada a contribuição social do salário-educação, inscrita na atual Constituição Federal (art. 212, § 5º) como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público. Esta contribuição recebeu recentemente nova regulamentação, pela Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

O salário-educação é recolhido pelas empresas, com base em alíquota de 2,5%. incidente sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. Do montante arrecadado em cada Estado, 1/3 constitui a chamada cota federal, que é utilizada pela União para custear programas de universalização do ensino fundamental e na redução das disparidades socioeconômicas, e 2/3 compõem a cota estadual, dos quais no mínimo 50% devem ser repartidos entre o Estado e seus Municípios, segundo dispuser lei estadual, obedecido o critério de proporcionalidade em relação ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

É preciso destacar que, segundo a Constituição Federal, os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, admitidas apenas duas exceções (art. 213 da Constituição Federal). Sua destinação a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem sua finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola de mesma natureza ou ao poder público no caso de encerramento de suas atividades. A estas condições, a LDB acrescentou a obrigatoriedade de prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos (art. 77, IV). A outra exceção é a concessão de "*bolsas de estudos para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade*" (art 77, § 1º da Constituição Federal)<sup>6</sup>.

Estes dispositivos sobre financiamento da educação são alguns dos principais meios para a garantia de ensino de qualidade no País. Não cumpri-los implica sanções legais. A não aplicação dos percentuais mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino pode ter consequências graves. Para Estados e Municípios, pode resultar em parecer do Tribunal de Contas pela rejeição das contas, que podem ser efetivamente rejeitadas pelo Poder Legislativo, motivando intervenção da União ou do Estado, conforme o caso, impossibilidade de celebração de convênios ou de realização de operações de crédito, e perda da assistência financeira da União ou do Estado. Para o Chefe do Poder Executivo, processo por crime de responsabilidade, processo penal ou mesmo inelegibilidade.



<sup>6</sup> A redação desta norma, no art. 213. § 1º da Constituição Federal, é diferente da que consta da LDB. De fato, na Carta Magna, lê-se "concessão de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio", enquanto na LDB lê-se "educação básica". incluindo, pois, a educação infantil. Se esta diversidade de termos pode ensejar polêmica, é preciso considerar que a LDB está em plena vigência e até o presente momento não foi arguida ou declarada a eventual inconstitucionalidade deste dispositivo.

# POLÍTICAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL

VISÃO SISTÊMICA DA IMPLEMENTAÇÃO E DA GESTÃO DA  
REDE DE ATENDIMENTO

LEOBERTO NARCISO BRANCHER

O CONSELHO TUTELAR E A ESCOLA

MÁRIO VOLPI

FICAI - UM INSTRUMENTO DE REDE DE ATENÇÃO PELA  
INCLUSÃO ESCOLAR

SIMONE MARIANO DA ROCHA



## VISÃO SISTÊMICA DA IMPLEMENTAÇÃO E DA GESTÃO DA REDE DE ATENDIMENTO<sup>1</sup>

POR LEOBERTO NARCISO BRANCHER\*

\* Juiz de Direito da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre.

<sup>1</sup> Projetada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente

Este texto se propõe a contribuir ao debate sobre a implantação e gestão do Sistema de Atendimento previsto na Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Dada sua finalidade eminentemente prática, e estando dirigido a operadores do próprio sistema - tanto na área de justiça quanto administrativa - e a atores dos movimentos sociais já familiarizados com as concepções que expõe, não se demorará na sua fundamentação, limitando-se a indicar sinteticamente as idéias e linhas de pensar que irão sendo tecidas no esforço para dar-se forma - ainda que a princípio no campo ideal - à "trama", ou "rede" de serviços de atendimento que se diz projetada por esta lei.

### REFERÊNCIAS LEGAIS

O artigo 224 da Constituição Federal determina que as ações governamentais na área da assistência social observarão como diretrizes (1) a descentralização político-administrativa e (2) a participação direta da sociedade, através de suas entidades representativas. Dando a perceber - ao menos *do* ponto de vista do Direito Constitucional Positivo - que atribui à área da proteção à infância e juventude cunho assistencial, o parágrafo 7º do art. 227 da Constituição Federal expressamente se reporta ao art. 224 para colher dele os mecanismos que regerão a implantação do respectivo sistema de direitos e garantias, que por esta remissão adota os mesmos princípios.

A seguir, além de situar o Município como campo prioritário de construção dos serviços de atendimento à infância e à juventude (art. 88, inciso I), o ECA reafirma e concretiza o art. 224 da Constituição Federal, especificando seu modo de incidência na área, através dos incisos II e III do mesmo artigo 88. A excelência do modelo organizacional proposto, no entanto, vem expressa no art. 86 - que por tal razão merece ser transcrito: "*A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*"

### MUDANÇAS CONCEITUAIS CORRELATAS

Contemplando profundas alterações estruturais no sistema e na gestão dos serviços de atendimento à infância e juventude, o reordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988 em verdade expressa a adoção de um conjunto de novos referenciais teóricos, a implicar em seu conjunto na opção legal por um

novo paradigma que esses dispositivos, embora traduzindo sua expressão normativa, não esgotam. Oportuno recordar algumas inovações conceituais abrangidas nesta mudança de paradigma:

ASPECTO	ANTERIOR	ATUAL
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Caráter	Filantropico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Município
Competência Executória	União/Estados	Município
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Co-gestão Sociedade Civil
Organização	Piramidal Hierárquica	Rede

  
VISÃO  
 SISTÊMICA DA  
 IMPLEMENTAÇÃO  
 E DA GESTÃO  
 DA REDE DE  
 ATENDIMENTO

Essa combinação de novos fatores marca a intenção da lei em fazer construir, na base municipal, um sistema articulado de serviços que agregue os esforços do Poder Estatal - principal devedor do direito social à proteção assegurado em lei a crianças e jovens - e das organizações não-governamentais - historicamente reconhecidas como responsáveis, na prática, pelo atendimento assistencial às populações em situação de risco. Daí a introduzir-se a alteração no modelo organizacional de que se trata a seguir, como pressuposto da viabilização da nova política de direitos.

#### OBJETIVOS DA BUSCA DE UMA FORMATAÇÃO MATRICIAL

Vigendo por força de lei desde o ano de 1990, por mais que se registrem avanços históricos no setor, o modelo sistêmico ainda não logrou maior efetividade prática e, por consequência, vem produzindo resultados aquém dos desejados. Tal se pode atribuir à insuficiente composição de uma visão compartilhada quanto à formatação matricial do sistema, uma questão teórica cuja sedimentação e assimilação cultural mostra-se indispensável ao seu bom funcionamento.

É o que se quer propor a partir daqui, com os objetivos seguintes:

- o Estabelecer uma comunidade de sentido na área em matéria organizacional.
- o Aclarar competências, atribuições e funções.
- o Estimular atuação interinstitucional integrada.
- o Agregar serviços em rede.
- o Firmar as bases para os planos e gestões estratégicas integradas.
- o Romper confusão conceituai entre proteção especial e socioeducação.

O DIREITO  
 É APRENDER

A construção da matriz pode partir da decomposição dos direitos sociais estabelecidos no art. 227 da Constituição Federal (e reproduzidos no art. 4º do ECA) . aliados aos mecanismos de restauração das situações de risco originárias da sua violação (arts. 101 c/c 129, art. 23, p. único e art. 34) ou, ainda, de recomposição da situação de adolescentes "em conflito com a lei" (arts. 112 c/c 129). Abstraindo-se por ora as garantias individuais (dignidade, respeito, liberdade). bem como aquelas medidas que dispensem programas específicos (encaminhamento aos pais ou responsáveis, p. ex.), e agrupando-se os demais, pode-se tê-los distribuídos por três segmentos a que também podem corresponder cortes setoriais na organização do sistema de políticas públicas dedicado ao seu asseguramento - a que vamos denominar genericamente políticas:

Políticas Básicas <i>CF art. 227. ECA, art. 4º</i>	Políticas de Proteção Especial <i>ECA. arts. 101 c/c 129. art. 23. p. único; art. 34.</i>	
Saúde	Orientação, apoio e acompanhamento temporários	Políticas Educativas <i>ECA. arts 112 c/c 129</i>
Alimentação	Reingresso escolar	Prestação de Serviços à Comunidade
Habitação	Apoio sócio-familiar / manutenção de vínculo	Liberdade Assistida
Educação	Necessidades especiais de saúde	Semiliberdade
Esporte	Atendimento a vítimas de maus-tratos	Internação com atividade externa
Lazer	Tratamento da Drogadição	Internação sem atividade externa
Profissionalização	Renda Mínima Familiar	
Cultura	Guarda Subsidiada	
	Abrigo	

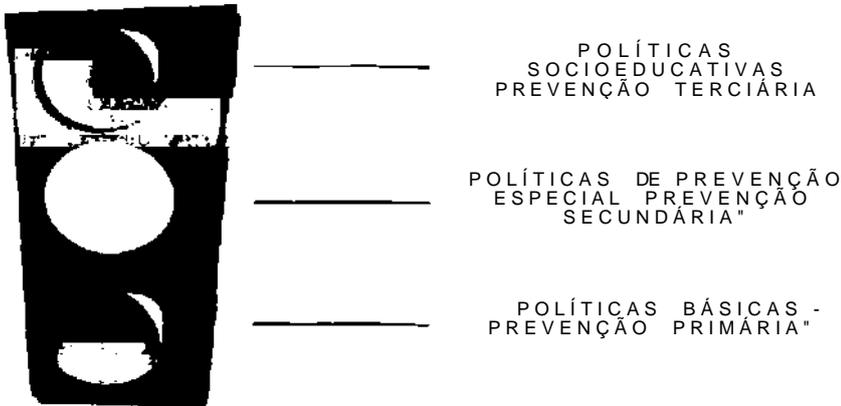
#### REDUÇÃO DIDÁTICA

Para fins meramente didáticos, a matriz pode ser convertida na representação visual de uma "sinaleira de trânsito", um semáforo, a partir do qual diga-se que, se tiver todos os direitos sociais fundamentais assegurados pela família ou, na impossibilidade ou ainda em complementação desta, pela sociedade e pelo Estado, a criança terá asseguradas suas condições de desenvolvimento - ou seja, terá "sinal verde" para a vida. Do contrário, a violação do seu direito ao acesso a tais mínimos sociais implicará na intervenção corretiva do sistema de atendimento assistencial, a título de proteção especial, como se acenando com um sinal de alerta, ou seja, dizendo que se acende um "sinal amarelo" na trajetória de vida desta criança ou adolescente.

Finalmente, em consumando-se os riscos a que exposta pela insuficiência de atendimento às suas necessidades básicas e, falhando a intervenção do sistema

protetivo, muito possivelmente já adolescente, da condição de vítima que foi, poderá passar à de "produtor de vítimas" ou vitimizador, transgredindo a lei penal. Neste caso, é de acionar-se o sistema do "alerta vermelho", eis que se chegando à situação da delinquência, mais ou menos grave, há que fazer-se a derradeira e mais intensiva intervenção objetivando o resgate da cidadania fraturada nesse percurso. Daí a inserção do sistema socioeducativo como "sinal vermelho" na trajetória de quem antes foi vítima, mas tornou-se agora infrator.

Tal estruturação, na terminologia que vem-se convencionando adotar no meio jurídico - embora seu caráter excludente - para enumerar as políticas de atenção à infância sob o prisma da prevenção da delinquência juvenil, corresponderia aos níveis ditos tradicionalmente como relativos à prevenção primária, à prevenção secundária e à prevenção terciária.



Cabe anotar que tais políticas não se resumem de forma estanque num ou noutro segmento, mas, dinamizadas pela multiplicidade das situações da vida, apresentam colorações variáveis segundo a maior ou menor gravidade das situações envolvidas, de modo que seria mais apropriada sua visualização como uma escala em "degradê" (conquanto graficamente sempre incompleta e aqui adotada por efeitos sobretudo didáticos), como ver-se-á mais adiante.

#### AGENTES INTEGRADORES

Situadas as políticas ditas *lato senso* de proteção integral nestes três campos, antes de compor-se a representação da nova matriz organizacional em rede, há que tratar-se de quem faça, no âmbito de cada um destes três cortes, a função integradora das demais funções, como que estabelecendo uma referência "gravitacional" que possibilite o agrupamento e a orientação das demais unidades componentes do sistema como que "satélites" de uma constelação de órgãos, programas e serviços de atendimento.

Tal esforço partiria da identificação, no articulado interinstitucional, dos agentes de cujo papel revela inserção prevalente em razão da multiplicidade das suas relações interfuncionais e do potencial regulador de sua atuação, portanto aptos à maior complexidade de interfaces, ao ponto de terem suas ações capazes de exercer função integradora com relação às demais.

Estas instituições seriam:



**Políticas Básicas**

Escola

**Proteção Especial**

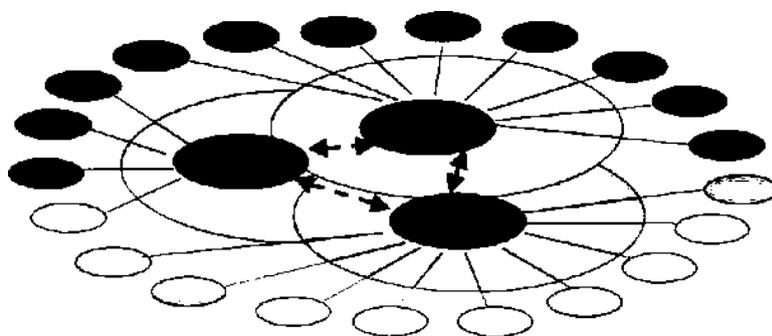
Conselho Tutelar

**Socioeducativas**

Juizado da Infância

#### RECONFIGURANDO A MATRIZ ORGANIZACIONAL

Pode-se agora tentar evoluir para uma síntese agregada das idéias até aqui expostas, ou, noutras palavras, trançar a forma delineada a partir da conjugação destes pontos de vista e linhas de pensar, o que se pode visualizar da maneira demonstrada na ilustração que segue:



#### CONCLUSÃO

A partir deste esboço acreditamos possível propor submeter-se a formulação ao debate entre os diversos atores do Sistema de Justiça e Sistema de Atendimento à Infância, convocando-se as contribuições da academia, instituições, órgãos, programas, movimentos sociais e profissionais relacionados à área dos direitos da criança e do adolescente.

É também de lembrar-se que a contribuição do autor, malgrado o esforço metodológico, não pode ser dissociada da posição que ocupa no sistema e da função que portanto exerce no cotidiano, tão rica ao fornecer os elementos empíricos que embasaram a construção da proposta quanto condicionante e portanto inspiradora de cautelas quanto à validade meramente relativa de suas formulações.

E por tal ordem de razões que se conclui salientando não pretender-se a construção de uma visão hegemónica ditada por concepções que exerçam algum tipo de centralidade com relação as demais, senão que, a partir do esboço surtido pela leitura técnico-jurídico da lei, do amadurecimento gerencial dos serviços já instalados e da observação do funcionamento do sistema a partir de uma das posições profissionais - no caso, de um dos operadores do Sistema de Justiça - abrir o debate sobre a oportunidade e conveniência de que se tenha um traçado comum para que todos, no seu afazer cotidiano, possa fazer convergir seu esforço na construção de uma tecitura comum - pressuposto do desencadeamento de ações que possam atingir a efetividade por todos naturalmente objetivada.



## O CONSELHO TUTELAR E A ESCOLA

POR MÁRIO VOLPI\*

\* Oficial de Políticas Públicas e  
Direitos do UNICEF/Brasil.

O direito à educação assegurado a todos os cidadãos brasileiros na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.424/96, LDB), segundo a Constituição Federal (an. 227) deve ser garantido com prioridade absoluta a crianças e adolescentes e, de acordo o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 53), deve ser oferecido de forma a:

- o Proporcionar o pleno desenvolvimento de sua pessoa;
- o Preparar para o exercício da cidadania; e
- o Qualificar para o trabalho.

À criança e ao adolescente devem ser assegurados:

- o Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- o Direito de ser respeitado por seus educadores;
- o Direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- o Direito de organização e participação em entidades estudantis; e
- o Acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Aos pais ou responsáveis é assegurado o direito de ter ciência do processo pedagógico, bem como o de participar da definição das propostas educacionais.

Estes direitos afirmados no Estatuto da Criança e do Adolescente são confirmados no art. 3 da LDB, que destaca os seguintes princípios:

- o Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- o Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- o Pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;
- o Respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- o Coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- o Valorização do profissional de educação escolar;
- o Gestão democrática do ensino público;
- o Garantia de padrão de qualidade;
- o Valorização de experiência extra escolar; e
- o Vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Sobre estas bases é que a escola deve estruturar seu projeto pedagógico definindo, no âmbito de sua competência, a metodologia, os procedimentos, as dinâmicas e as normas para o seu bom funcionamento.

É a escola, portanto, a responsável por assegurar, no cotidiano das relações pedagógicas, o pleno acesso da criança e do adolescente ao direito da educação escolar.

Esta não é uma tarefa a ser cumprida isoladamente pela escola, mas deve ser assumida num contexto de participação da família e da comunidade na sua gestão.

O processo de democratização da sociedade brasileira produziu diferentes institucionalidades que formalizam o acesso do cidadão e das organizações da cidadania ao exercício de tarefas deliberativas e de controle social na gestão das políticas públicas.

É neste contexto que o Conselho Tutelar é criado, recebendo uma função autônoma e não jurisdicional de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Como órgão escolhido pela comunidade e de funcionamento colegiado lhe cabe a exigência às instâncias competentes dos programas e serviços necessários a transformar a lei em realidade.

Sendo a educação um direito básico e fundamental, o Conselho Tutelar deve zelar para que nenhuma criança esteja fora da escola e ao freqüentá-la tenha assegurado os padrões de qualidade e o respeito à sua subjetividade na forma da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Escola e Conselho Tutelar são parceiros inseparáveis na garantia dos direitos à educação. A diferenciação das suas tarefas nesta missão comum de promover a garantia de direitos ocorre nas atribuições de caráter prático, no cotidiano.

É no cotidiano que identificamos algumas dificuldades caracterizadas por:

o Uma tendência de interlocução entre a escola e o Conselho Tutelar apenas nos momentos de tensão ou de conflito de interesses. Neste caso a produção de uma relação mais aberta e transparente é prejudicada por um posicionamento aparentemente antagônico.

o Falta de conhecimento mais profundo do limite que separa as questões relativas à disciplina interna da escola e da tipificação de delitos cometidos pelos alunos que demandam uma intervenção do Conselho Tutelar, no caso das crianças, ou da Justiça da Infância e da Juventude, no caso dos adolescentes.

o Inexistência de iniciativas que permitam o conhecimento do projeto pedagógico da escola, por parte do Conselho Tutelar, e da dinâmica de funcionamento do Conselho Tutelar, por parte da escola.

o Percepção da criança e do adolescente como objetos de uma prática social com resistência a nova concepção de que crianças e adolescentes **são sujeitos de direitos que devem ser respeitados em sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e tratados com prioridade absoluta.**



o Relação restrita a procedimentos formais sem perspectiva de produção de um diálogo mais permanente na perspectiva da popularização do direito e do envolvimento da comunidade na sua garantia.

A superação destas dificuldades pode ocorrer na medida em que o Conselho Tutelar e a escola estabeleçam uma dinâmica de relacionamento mais próxima e de mútua cooperação.

As experiências existentes demonstram que a exigibilidade do direito à educação pode ser feita pelo Conselho Tutelar transcendendo a relação de simples exigência formal. A existência de crianças que estão fora da escola exige do Conselho Tutelar a imediata requisição de vagas na escola. Para além desta tarefa fundamental de exigir a vaga há todo um campo de interlocução entre o Conselho Tutelar e a escola no sentido de criar condições para que o reingresso ou o acesso se dê da forma mais positiva possível. Neste sentido, a escola deve estar preparada para acolher de forma compreensiva a criança, e o Conselho Tutelar pronto a cooperar com medidas protetivas que viabilizem uma rede de proteção social que dê retaguarda e promova a plena inclusão escolar.

Outra questão importante é a de que a atribuição do Conselho Tutelar de aplicar medidas de proteção a crianças que cometem atos infracionais não pode ser confundida com a transferência da responsabilidade disciplinar que as coordenações pedagógicas têm no interior da escola. Acionar o Conselho Tutelar ou a Justiça da Infância e da Juventude quando de graves indisciplinas dos alunos no interior da escola só tem sentido quando todas as possibilidades da proposta pedagógica da escola foram esgotadas. É preciso vencer uma certa tendência de criminalizar o comportamento do aluno para entendê-lo no contexto educativo e administrar a solução do conflito no diálogo e na responsabilização do próprio aluno, da família e da comunidade educativa.

A tarefa comum da garantia do direito à educação que escola e Conselho Tutelar possuem deve impulsionar uma constante troca de informações e uma permanente vigilância. Cada vez que a escola toma conhecimento de qualquer tipo de ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente - maus-tratos, abuso, negligência, exploração, exposição a situação vexatória, reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar etc. - deve comunicar imediatamente ao Conselho Tutelar.

As medidas tomadas pelo Conselho Tutelar devem ser informadas à escola e, sempre que possível, encaminhadas conjuntamente de forma a transformar rotinas de encaminhamentos em estratégias de co-responsabilização da comunidade educativa com a garantia dos direitos de todos.

A parceria entre a escola e o Conselho Tutelar é uma necessidade que se impõe tanto para assegurar o reingresso, acesso, permanência e sucesso da criança na escola como para promover a vigilância permanente de todas as formas de ameaça ou violação de direitos que podem ser identificados na própria escola ou através da inserção que ela tem na comunidade.

Um olhar mais atento dos professores nas mudanças extremas do comportamento dos alunos pode contribuir para a identificação de uma situação de violação de direitos. A produção de atividades em grupos, de redação de textos, de criação de estórias pode ser uma fonte de manifestação de tensões, angústias e medos que podem revelar a existência de situações graves de vitimização da criança no *contexto* familiar, no seu entorno, na comunidade ou na própria escola.

Uma comunicação aberta e permanente entre a escola e o Conselho Tutelar pode significar a antecipação de intervenção diante de situações que podem agravar-se e transformar-se em ocorrências trágicas para o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

Esta parceria será construída a partir da sensibilidade da escola para a nova dinâmica de inclusão social que se origina das mudanças de gestão, metodologia, concepção e conteúdo do novo panorama legal que se constituiu durante esta década de 90.

A exigência ética que se impõe a todos os profissionais da área de educação é a ruptura com a cultura da repetência e da reprovação para a adoção das novas metodologias de produção do saber num processo democrático, participativo, criativo e capaz de realizar a função educadora de possibilitar uma existência crítica no mundo; uma experiência significativa na história; e uma vivência intensa de relações humanas e de produção coletiva do conhecimento.

O Conselho Tutelar, como nova instituição, deve ser ajudado a constituir sua prática numa perspectiva democrática, participativa e de controle social. Por representar uma novidade no plano conceitual e operativo, sem heranças de instituições anteriores e sem referências modelares onde se possa basear, a construção de seu desenho institucional vai se dar a partir de uma prática sintonizada com os principais atores sociais responsáveis pela garantia dos direitos infanto-juvenis.

A consolidação do Conselho Tutelar enquanto mecanismo de exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente vai depender do apoio e da parceria dos diferentes segmentos da sociedade. A escola, entretanto, tem um papel fundamental nesta tarefa pois pode constituir-se em parceira privilegiada para a produção de uma cultura de mais compreensão e respeito à situação peculiar da infância e da juventude, ajudando crianças e adolescentes a desenvolverem-se integralmente e possibilitando-lhes o acesso ao conhecimento, condição essencial para o exercício da cidadania.

Os desafios decorrentes da consolidação de uma política nacional de garantia de acesso, permanência, sucesso e regresso de todas as crianças e adolescentes à escola só poderão ser enfrentados com a ação independente e autônoma, mas profundamente articulada no compromisso de assegurar a prevalência do interesse superior da criança, do Conselho Tutelar e da escola.





## ANEXO<sup>1</sup>

### ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

#### CAPÍTULO IV

#### DO DIREITO À EDUCAÇÃO, A CULTURA AO ESPORTE E AO LAZER

**Art. 53.** A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

**Parágrafo único.** É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

**Art. 54.** É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria:

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental. fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

<sup>1</sup> Conheça o que o Estatuto da Criança e do Adolescente diz a respeito do *Direito à Educação* e do *Conselho Tutelar*

**Art. 55.** Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

**Art. 56.** Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicam ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

**Art. 57.** O Poder Público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

**Art. 58.** No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura.

**Art. 59.** Os Municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.



<sup>2</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente.  
Conselho Tutelar.  
(Livro II, Parte Especial  
Título V)

## LIVRO II - PARTE ESPECIAL

### TÍTULO V

#### DO CONSELHO TUTELAR

#### CAPÍTULO I

##### DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 131.** O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

**Art. 132.** Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhido pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução (Nova redação conforme Lei Federal nº 8.242/91, de 12/10/91)

**Art. 133.** Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos;

I - reconhecida idoneidade moral;

II - idade superior a vinte e um anos;

III - residir no Município.



**Art. 134.** Lei Municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros.

**Parágrafo único.** Constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

**Art. 135.** O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo.

## CAPÍTULO II

### DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO

**Art. 136.** São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101.1 a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129. I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101. de I a VI. para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220. § 39, inciso II da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

**Art 137.** As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

CAPÍTULO III  
DA COMPETÊNCIA

**Art. 138.** Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do art. 147.



CAPÍTULO IV  
DA ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

**Art. 139.** O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público. (Nova redação conforme Lei Federal n 8.242/91. de 12/10/91)

CAPÍTULO V  
DOS IMPEDIMENTOS

**Art. 140.** São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.

**Parágrafo único.** Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na Comarca, Foro Regional ou Distrital.



FICAI – UM INSTRUMENTO DE REDE DE  
ATENÇÃO PELA INCLUSÃO ESCOLAR  
POR SIMONE MARIANO DA ROCHA

Promotora de Justiça,  
Coordenadora do Centro  
Operacional das Promotorias da  
Infância e da Juventude do  
Estado do Rio Grande do Sul

O artigo 227 da Constituição Federal abriu definitivamente as portas para uma verdadeira transformação na condição sócio-jurídica da criança e do adolescente. Ao se referir ao Direito à Educação de forma específica prescreve o art. 225 da Lei Maior a regra consoante a qual a "educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, diploma legal que regulamenta, dentre outros, o direito fundamental à educação disciplinando as relações jurídicas, não se limita a garantir o acesso ao ensino público e a estabelecer mecanismos para compelir o Estado a cumprir suas obrigações. Estabelece, ademais, regra de controle externo da manutenção do aluno na rede escolar, atribuindo aos dirigentes dos estabelecimentos de ensino fundamental a responsabilidade de, superado o funcionamento da instância escolar, comunicar ao Conselho Tutelar e, na sua falta, à autoridade judiciária os casos de altos índices de repetência, reiteração de faltas injustificadas e evasão.

Tal comunicação oportuniza o surgimento de novas relações institucionais que superam práticas individualizadas e permitem inserir a sociedade na discussão para detectar as causas e encontrar meios de possibilitar o retorno e a freqüência do aluno às aulas, integrando todas as forças para mantê-lo na escola.

Embasados nessas considerações e mobilizados a desenvolver ações educacionais-integradoras para superar as insuficiências existentes que decorrem de interpretações parciais - sobretudo, as do disposto no art. 56, inciso II, do ECA - reuniram-se o Ministério Público, a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre e a Coordenação dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, com o objetivo de avançar na interpretação, tendo como propósito buscar uma melhor eficiência no trato da evasão escolar e da garantia de permanência na escola.

Um dos principais e mais significativos resultados da constituição desse fórum interinstitucional foi a elaboração de um plano de orientação de ações, as quais poderiam ser executadas pelos agentes em seu cotidiano, diante da situação de alunos evadidos ou infreqüentes.

Para tal elaboração, ficou clara a necessidade de alcançar-se um consenso mínimo quanto a modos de uniformização de atuações e de consolidação sobre o conhecimento dos papéis de cada instituição, uma vez reconhecido que a conse-

quência dos afastamentos, definitivos ou temporários, da escola era e é extremamente negativa para o aluno que se desvinculava dela e do grupo ao qual pertencia. sendo muito difícil em seu retorno, o restabelecimento das relações tanto com o grupo quanto com o trabalho desenvolvido na sala de aula. Para o aluno e para a sua família, esse afastamento, até então, se dava sem muitos questionamentos, pois não havia movimentos organizados por parte da sociedade como um todo. no sentido de conscientizá-la sobre os direitos da criança e do adolescente e os deveres da família e do poder público na garantia do acesso e da permanência desse aluno na escola.

Discussões sobre propostas pedagógicas e regimentos escolares também foram contempladas no fórum por permear a avaliação das reais condições de inclusão, permanência e avanço do aluno. Ademais, o percentual de 75% de frequência exigido pela Lei nº 9.394/96 (LDB) também mereceu definição de atuação integrada, apesar de não ser o único critério, por representar uma ameaça à aprovação dos infreqüentes e evadidos que retornam à escola. Nesse sentido, idealizou-se a possibilidade de realizar-se o trabalho de resgate do aluno em prazos curtos. Chegou-se ao prazo de 5 semanas, antevendo-se a possibilidade de novo resgate em caso de eventual reincidência de infreqüência ou evasão, por igual período, sem que seu direito de aprovação, pelo critério de frequência, já estivesse prejudicado, uma vez que o equivalente a 25% dos 200 dias letivos significa 50 dias letivos ou 10 semanas de aula. período que, sem prejuízo do necessário acionamento e atuação de todas as instituições envolvidas - escola, Conselho Tutelar e Ministério Público -. possibilitaria a mobilização pretendida para o retorno do aluno.

O prazo de 5 semanas ficou assim distribuído: uma semana para o professor regente de turma ou disciplina dar o alerta à direção; uma semana para a equipe diretiva, juntamente com o Conselho Escolar, tomar as providências no âmbito escolar; duas semanas para o Conselho Tutelar aplicar as medidas cabíveis; e uma semana para o Ministério Público exercer suas atribuições.

.Harmonizada a forma de atuação interinstitucional, surgiu a FICAI - Ficha de Comunicação do Aluno Infreqüente, uma elaboração coletiva de proposta político-pedagógica inovadora, resultado de um processo de discussão realizado pelo conjunto de instituições co-responsáveis na praxis por combater a evasão escolar.

A FICAI é um instrumento que visa à adoção de um procedimento uniforme de controle da evasão escolar em todo o Estado do Rio Grande do Sul. que se materializou, inicialmente, em Porto Alegre, através de termo de compromisso, firmado em 1997 pela Coordenadoria das Promotorias da Infância e da Juventude, Conselhos Tutelares, Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Municipal de Educação. No primeiro semestre de 1999, já contabilizava o Ministério Público idêntico compromisso firmado por 409 dos 467 Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

No sistema de operacionalização da FICAI, a atuação da escola é primordial, pois, além da família, as instituições educativas são fundamentais na complementação do desenvolvimento pessoal e social das crianças e adolescentes, representando não apenas um espaço físico, mas também uma extensão do



corpo social que convive com os desafios trazidos para seu interior. Ressalta-se como fundamental seu papel inovador à medida que age ativamente, de forma flexível, permitindo e possibilitando espaço de ousadia em sua política pedagógica, quando as circunstâncias sócio-educacionais o indicarem. Tal concepção rompe com a dimensão meramente organizativa e funcionalista da escola.

Nessa senda, o agente principal do processo é o professor. Cabe a ele diagnosticar quando o aluno não está indo à escola e desencadear o movimento, por meio do preenchimento do documento denominado Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente - FICAI, acionando a Equipe Diretiva que, juntamente com o Conselho Escolar e em parceria com as entidades organizadas da comunidade escolar, deverá realizar contato com a família e todos os movimentos necessários para possibilitar o retorno do aluno. Por certo, a escola poderá criar suas próprias alternativas no sentido de resgatar seu aluno de um processo de exclusão social.

Esgotadas as providências do âmbito escolar para reinserção do aluno, caberá à Equipe Diretiva encaminhar a 1ª e 3ª vias da FICAI ao Conselho Tutelar e, na sua falta, à autoridade judiciária, resumindo os procedimentos adotados. O Conselho Tutelar, no âmbito de suas atribuições, poderá exigir oficialmente a participação dos pais, aplicando as medidas protetivas consideradas cabíveis para manter a criança ou o adolescente na escola.

O Conselho Tutelar, não logrando o resultado almejado, encaminhará a 1ª via da FICAI à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude, comunicando à escola o encaminhamento. De posse da 1ª via da FICAI, onde constará a identificação e a qualificação do aluno, bem como o resumo das providências efetuadas pela escola e pelo Conselho Tutelar, o Promotor de Justiça tentará ainda o retorno do aluno - poderá realizar audiência pública com os pais ou notificar para ouvir individualmente - e, se for o caso, promoverá a responsabilidade dos pais ou responsáveis. Em qualquer das hipóteses, o Promotor de Justiça dará ciência do ocorrido ao Conselho Tutelar e à escola, efetuando a devolução da 1ª via para a escola, que registrará o encaminhamento na 2ª via, remetendo a 1ª via à respectiva Secretaria de Educação.

Na hipótese de acionamento judicial dos pais ou responsáveis, por descumprimento da medida aplicada, em razão da obrigação de matricular o filho e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar, relevante é a participação integrada da autoridade judiciária ao agilizar o processo formal de exigibilidade, priorizando a realização de audiências coletivas e individuais, nos processos originados pela FICAI, visando o efetivo e breve retorno do aluno à escola.

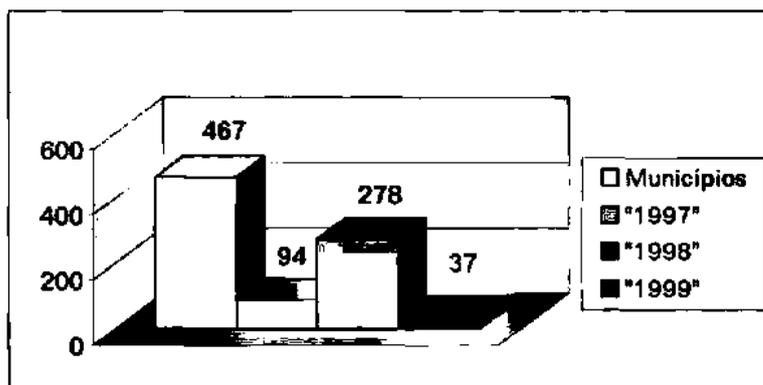
Na preparação para deflagrar o processo de participação dos diferentes segmentos na implantação da FICAI, buscou-se como estratégias de mobilização e sensibilização, realizar audiências públicas e reuniões, agrupando as escolas da rede Estadual e Municipal de uma mesma região para, apresentando a proposta e discutindo a evasão e a repetência, sempre pontuais nas agendas educacionais, sinalizar a importância da participação comprometida e do trabalho coletivo também com a família e a comunidade escolar, como forma de garantir a qualidade da ação e construir uma relação de parceria interinstitucional, respeitando e estabele-

cendo os papéis que competem a cada uma. Esses encontros permitiram a socialização do instrumento FICAI e oportunizaram ricas reflexões críticas coletivas, inclusive de nossas práticas e discursos que, muitas vezes, retroalimentam microprocessos de exclusão.

Coletivizada a ação da rede de atenção ao aluno infrequente, o fato de esse instrumento ter sido acolhido como política institucional do Ministério Público possibilitou o comprometimento dos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude com a implantação da FICAI em todos os Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, abrangendo, até o primeiro semestre de 1999, um percentual de 87,59% de Municípios que implantaram a FICAI, conforme demonstra gráfico abaixo:



IMPLEMENTAÇÃO DE FICAI -RS



Avalia-se que a FICAI tem produzido cotidianamente resultados positivos que já começam a ser percebidos. Das 1.557 FICAI encaminhadas ao Ministério Público no período de junho de 1998 até julho de 1999, 1.071 crianças e adolescentes retomaram à escola. Muitos outros casos foram resolvidos no âmbito escolar ou na esfera de atuação do Conselho Tutelar.

Não obstante entender-se que a consolidação da FICAI se dará a médio prazo - afinal foram décadas trabalhando na lógica de apenas considerar o percentual de infrequência sem fazer muitos movimentos efetivos para o retorno do aluno, mesmo que os resultados ainda não atendam totalmente a nossas expectativas, sua realização é importante, uma vez que representa a construção e a constituição de uma nova prática pela inclusão escolar.

# POLÍTICAS SÓCIO-EDUCATIVAS

JUSTIÇA NAS ESCOLAS: A FUNÇÃO DAS CÂMARAS  
RESTAURATIVAS

PEDRO SCURO NETO

ATO INFRACIONAL, MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS E O PAPEL  
DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA DISCIPLINA ESCOLAR

OLYMPIO DE SÁ SOTTO MAIOR NETO

EDUCAÇÃO EM VALORES HUMANOS: O RESGATE DA  
CONSTRUÇÃO DO INDIVÍDUO ÉTICO

REGINA DE FÁTIMA MIGLIORI



## JUSTIÇA NAS ESCOLAS: A FUNÇÃO DAS CÂMARAS RESTAURATIVAS

POR PEDRO SCURO NETO\*

Diretor do Centro Talcott,  
coordenador da equipe e  
pesquisador principal do  
PROJETO JUNDIAÍ.  
M.Soc.Sc (Praga) Ph.D  
(Leeds)

\* Justiça (com J maiúsculo, baseada no Direito real e possível) é um sistema<sup>1</sup> ou fluxo ordenado de decisões administrativas que têm início na investigação policial e terminam com a reintegração do infrator na sociedade. O sistema é composto de quatro partes separadamente organizadas: polícia, Ministério Público, poder judiciário e sistema penitenciário. Uma noção mais abrangente, *sistema de Justiça da sociedade*, abriga também a criação das leis, componente identificado na órbita das funções do Estado com o poder legislativo.

Mais que outra coisa, os anos noventa foram, no Brasil e no mundo, a década da discussão sobre a reforma do Judiciário. Época de muitas propostas, com lugar até mesmo para sugestões radicais, como o rompimento do monopólio estatal da Justiça, em favor de uma "apropriação do Judiciário pela comunidade". Na maior parte das vezes, contudo, fora do circuito acadêmico o debate se restringiu a soluções burocráticas, de tipo estrutural (simplificação processual, atualização de procedimentos gerenciais e intervenção na formação de bacharéis e juízes de Direito), visando dar à Justiça maior competência, celeridade e, quem sabe, uma imagem menos negativa. A perspectiva moderada dominou a cena, primando sempre por sua marca distintiva: preocupação com a situação do infrator e ênfase nas necessidades do próprio Judiciário.

Entretanto, internacionalmente aumentava o prestígio de uma corrente reformadora, o *movimento restaurativo*, cujas propostas sugeriam alterar profundamente a natureza dos resultados que o sistema de justiça<sup>1</sup> hoje em dia produz. Definir justiça, do ponto de vista desse movimento, envolvia os seguintes elementos essenciais:

o Infrações são atos lesivos não apenas à lei e ao Estado, mas acima de tudo aos indivíduos e relacionamentos, pois resultam em danos às vítimas, famílias, comunidades e aos próprios infratores:

o O objetivo essencial do processo legal é a justiça ("paz social", proporcionar soluções de compromisso entre interesses opostos, minimizar atritos em bases relativamente duradouras), e deve ser alcançado prioritariamente através de reconciliação entre as partes e reparação dos danos causados;

o Conflitos são melhor resolvidos facilitando-se o envolvimento das vítimas, dos infratores, das famílias e das comunidades.

O interesse no modo restaurativo de abordar justiça surgiu nos anos setenta, a partir do envolvimento de círculos religiosos e intelectuais em programas de reconciliação e mediação entre vítimas e infratores. Mas foi só agora que ele adquiriu status de engenharia social. Tanto que, nos países mais avançados, na atualidade, proliferam projetos que não se restringem a mediar conflitos, mas procuram resolver diferenças por meio de programas diversórios - que mantêm as partes longe dos tribunais -, painéis que avaliam o impacto das infrações e demonstram simpatia pelas vítimas, ou administração planejada da Justiça em comunidades etc. Cheios de si, os defensores da Justiça Restaurativa atualmente a ela não mais se referem como uma mera adição ou reaproveitamento do que já

existe, mas como se fosse um "novo paradigma", veículo de princípios pelos quais tudo quanto hoje se pensa acerca de justiça deve ser definitivamente reordenado.

*A Justiça Restaurativa encara (por exemplo) crime como um malcausado, acima de tudo, a pessoas e comunidades. O nosso sistema legal, que enfatiza apenas as normas e as leis, frequentemente perde de vista essa realidade. Em consequência, faz das vítimas uma preocupação, quando muito, secundária. A ênfase no dano implica, por sua vez, considerar antes de mais nada as necessidades da vítima e a importância desta no processo legal. Implica, ademais, em responsabilidade e compromisso concretos do infrator, que o sistema convencional interpreta exclusivamente através da pena, imposta ao condenado para compensar o dano. mas que, infelizmente, na maior parte das vezes, é irrelevante e até mesmo contra-producente,*

*(Howard Zehr, "Restorative justice: the concept", in Corrections Today, dez. 1997, p. 68)*

No entanto, para não ficar atrás, o sistema convencional quer mostrar que também sabe dar atenção a vítimas e danos. Missão impossível, devido às suas indefectíveis preferências: situação do infrator e necessidades da própria Justiça. No Brasil, por exemplo, foi sancionada recentemente pelo presidente da República uma "lei de penas alternativas", que prometia confiscar bens e valores dos condenados e indenizar a vítima e seus dependentes. Na verdade, porém, o principal destinatário seria um "Fundo Penitenciário Nacional", criado para socorrer o sistema carcerário. Enquanto isso, a Organização das Nações Unidas formava um grupo de trabalho para enquadrar, reduzir o impacto do paradigma restaurativo sobre a perspectiva tradicional, qualificando-o como algo restrito, derivado do "conceito comunitário" de Justiça.

O sistema convencional tem, com efeito, uma longa história de compromisso com princípios abstratos, valores supremos, inquestionáveis, que jamais submete a teste nem confronta com a realidade. Os dogmas da Justiça, forjados através do formalismo jurídico, são inatingíveis à mera intuição ou à trôpega lógica do senso comum, fatores sociais e económicos não são reconhecidos e o sistema recusa-se a admitir a historicidade, até mesmo de suas próprias instituições. Contudo, como a rainha do xadrez, esses rígidos parâmetros podem ser movidos em qualquer direção e operados de modo totalmente disfuncional. Por isso, quando o sistema periodicamente se desnuda, mostra suas fraquezas e recua diante dos movimentos subversivos que exigem mais atenção com os problemas concretos e os aspectos não-jurídicos da realidade.



JUSTIÇA NAS  
ESCOLAS:  
A FUNÇÃO DAS  
CÂMARAS  
RESTAURATIVAS



<sup>2</sup> Barnes, G.C., L.W. Sherman e H. Strang. *Rise Working Papers*. 1 -4. Canberra: Australian National University.

A subversão do momento são os princípios restaurativos que, de certa forma, não deixam de corresponder aos anseios dos movimentos sociais que lutam pelo resgate da noção de justiça e defendem mais participação e poder de deliberação para as comunidades nos assuntos jurídicos que lhes dizem respeito. No entanto, mais que isso, a Justiça Restaurativa introduz uma nova forma de encarar conflitos e até mesmo fenômenos complexos como violência e criminalidade. Não como desgraças, mas como oportunidades de mudanças positivas em benefício de todos, não só da Justiça ou do infrator. Um modo de transformação, por sua vez, que requer *mecanismos* para reparar danos e reconstruir relações humanas. Mecanismos concretos, que, além das regras impessoais do sistema legal, possam lidar com os sentimentos elementares que afloram na interação dos indivíduos e nos quais se baseiam as percepções de justiça do senso comum. A Justiça Restaurativa parte do ponto de vista que é preciso entender os componentes emocionais do conflito e a sua transformação.

Esse entendimento envolve estudo interdisciplinar e múltiplas intervenções, cuja forma mais acabada são as *câmaras restaurativas* (veja quadro na página seguinte). um componente introduzido inicialmente em programas coordenados pela polícia de Canberra, capital da Austrália, como alternativa ao processo judicial em casos de infrações de trânsito sob influência de álcool, ou de violência e crimes contra o patrimônio perpetrados por adolescentes. Em 1997, uma avaliação escrupulosa mostrou, em comparação com o procedimento legal convencional, nítida vantagem, virtualmente duas vezes mais resultados positivos no que diz respeito a prevenir reincidência, maior grau de satisfação das vítimas (que, em 82% dos casos receberam desculpas ou restituição material, comparado com apenas 9% nos tribunais), melhor percepção de justiça nos métodos empregados e resultados obtidos, bem como em termos de custos<sup>2</sup>. O impacto gerou interesse generalizado e hoje projetos similares estão sendo desenvolvidos por outras polícias, no Canadá e, com apoio do próprio primeiro-ministro Tony Blair, na Inglaterra.

*O que é uma câmara restaurativa ?*

Reunião de pessoas afetadas por comportamento causador de dano grave. Foro onde infratores, vítimas e pessoas que lhes dão sustentação encontram meios de reparar os prejuízos e evitar a repetição da conduta.

*Quem vai?*

O infrator, a vítima, seus respectivos aliados, atores envolvidos na investigação do incidente, sob os auspícios de um organizador preparado para (1) julgar quando a câmara deve ser convocada; (2) selecionar, contatar e informar os participantes; (3) preparar e dirigir os trabalhos; (4) redigir um acordo entre as partes; (5) avaliar os resultados, acompanhar os participantes e reproduzir conhecimentos.

*O Que acontece?*

Os presentes têm chance de relatar o que se passou na ocasião e o que ocorreu desde então. Todos devem adquirir claro entendimento das consequências do comportamento e resolver o que vai ser feito para que os danos físicos e emocionais de algum modo sejam reparados, bem como minimizados efeitos negativos futuros. Um termo é lavrado, assinado por cada um dos participantes, que recebem cópia do acordo.

*Quais são os resultados?*

Os termos do acordo podem incluir pedido formal de desculpas, garantias de que o comportamento prejudicial não voltará a ocorrer, ressarcimento dos danos (em dinheiro, quando apropriado), reparação de danos materiais, serviço comunitário, compromisso de assumir doravante comportamento mais adequado. Os resultados dependem da capacidade de o grupo impor o cumprimento dos termos do acordo.

*Quanto dura?*

Depende da complexidade e das circunstâncias do incidente, do número de pessoas envolvidas e interessadas em tomar parte. A duração média esperada é de 90 minutos.

*Quais são as vantagens?*

As vítimas têm a oportunidade e um foro seguro para dizer como foram afetadas. Desempenham papel importante na decisão acerca do melhor modo de reparar o dano sofrido e minimizar futuras consequências. Famílias e pessoas que dão sustentação também comentam o incidente e os seus resultados. Os infratores, em vez de esquivar-se e distanciar-se das pessoas que prejudicaram, confrontam os efeitos de seu próprio comportamento e assumem total responsabilidade. A câmara lhes oferece a oportunidade de retornar ao convívio da comunidade. Todos, por sua vez, aprendem muito durante todo o processo.



JUSTIÇA NAS  
ESCOLAS:  
A FUNÇÃO DAS  
CÂMARAS  
RESTAURATIVAS



Desde 1998, em 11 distritos policiais da região do vale do Tâmisia, Inglaterra, estão sendo aplicados três tipos básicos de procedimentos restaurativos. geralmente a infratores primários, apesar de casos de segunda ou mesmo terceira reincidências não serem incomuns:

- o câmaras restaurativas 'comunitárias', às quais, além do infrator, da vítima, amigos e familiares, também comparece um representante da comunidade;
- o câmaras restaurativas sem o representante da comunidade;
- o medidas restaurativas', supervisionadas por um moderador treinado, com a presença do infrator e de seus amigos e familiares, mas não da vítima ou de representante da comunidade.

<sup>3</sup> Comunicação pessoal ao Autor, em abril de 1999.

Em outro país, a Nova Zelândia - até aqui o único exemplo de sistema integrado de justiça restaurativa aplicada em todas as varas de adolescência - o paradigma é abordado de forma diferente, pois os magistrados entenderam que a função da polícia nos inquéritos prejudica seu papel de condutor dos procedimentos restaurativos, cujos resultados não apenas controla mas também influencia. De acordo com o juiz Fred McElrea, mentor intelectual das reformas, "nas câmaras restaurativas a polícia representa o interesse público e, para ter alguma credibilidade, unicamente em defesa dele deve falar e agir"<sup>3</sup>. Em consequência, nas câmaras neozelandesas a polícia não desponta com agente condutor, limita-se a comparecer na qualidade de parte, como as demais.

<sup>4</sup> Contribuição à II Conferência Internacional sobre Justiça Restaurativa para Adolescentes, Fort Lauderdale, nov. 1998.

Os resultados alcançados pelos neozelandeses não são desprezíveis: nos últimos dez a quinze anos, em várias partes do mundo a criminalidade de adolescentes aumentou 10 a 15 vezes mais que entre os adultos, ao passo que, desde 1989, ano I da implantação das reformas na Nova Zelândia, esse crescimento foi interrompido. Já no primeiro ano, 75% menos adolescentes compareceram diante dos juízes (em 1996 os números subiram um pouco, mas mesmo assim permanecem bem menores que anteriormente). Contudo, para Fred McElrea bons resultados não devem ser interpretados apenas de um ponto de vista quantitativo, não podem obscurecer os reais motivos do sucesso da Justiça Restaurativa em seu país:

- o Respeito pelas pessoas e capacidade inclusiva, de agir como força agregadora;
- o Não ser monopolizada por operadores do Direito e outros agentes do Poder Público;
- o Satisfazer às vítimas;
- o Ajustar-se à maneira de ser da maioria dos grupos familiares e comunitários, e ser por eles rapidamente assimilada;
- o Considerar as pessoas na sua integridade;
- o Descartar o paternalismo característico dos demais modelos de Justiça, principalmente da Justiça voltada à infância e à adolescência;
- o Não pressupor a ação de um Estado monolítico, todo-poderoso;
- o Ser construtiva e acentuar esperança.<sup>4</sup>

De uma perspectiva crítica, porém, é forçoso admitir que as bases teóricas do "paradigma" ainda estão longe de serem suficientes e que por isso, em grande parte, ele ainda permanece nas beiradas do sistema de justiça. Dificuldades teóricas que não são sua exclusividade. Por exemplo, no afã de proteger o inocente, nos tribunais o esquema retributivo convencional amplifica o conflito, acentuando características *adversativas*, fundamentadas em oposição e no contraditório<sup>5</sup>. Outros procedimentos - mediação e conciliação - tomam a direção diametralmente oposta: ignoram o conflito ou procuram a todo preço evitá-lo. As câmaras restaurativas, por sua vez, constituem uma terceira - ou quarta - categoria, na medida que lidam com casos onde não é preciso amplificar o conflito porque não existe dúvida acerca dos fatos básicos<sup>6</sup>, mas também não deixam que seja ignorado nem procuram evitá-lo, pois isso levaria a piores consequências emocionais e deixaria danos importantes sem a devida reparação.

As câmaras restaurativas - tal como deverão ser aplicadas pela primeira vez no Brasil, como componente do *Projeto Jundiá* (ver sinopse anexa) - "permitem a expressão estruturada das emoções, o que incentiva uma paulatina redução de sentimentos negativos e uma gradual maximização de emoções positivas"<sup>7</sup>. Atuam segundo princípios gerais avançados de justiça e democracia como um instrumento transformador de conflitos. Desse modo, à diferença do processo hierárquico e cerimonioso que vige nas cortes de Justiça, nas câmaras restaurativas (1) as preferências de *todos* os participantes (não importa a idade ou o status de culpabilidade) são consideradas em pé de igualdade; (2) os pontos de vista conflitantes são debatidos sistematicamente, frente a frente, em um contexto deliberativo reunindo um grupo pequeno de pessoas; (3) parte significativa das pessoas afetadas está envolvida no processo deliberativo; e (4) a ninguém é negado o pleno exercício de seus direitos essenciais.

Sempre que um incidente dá ensejo a conflito, as câmaras oferecem uma possibilidade de transformá-lo, permitindo às pessoas atingidas expor a sua versão da história e começar a entender as amplas repercussões dos acontecimentos. Os participantes, desse modo, expressam e compartilham emoções e, gradualmente, a proporção a favor dos sentimentos negativos é invertida. Eventualmente, os participantes tomam consciência de que formam uma comunidade a braços com o mesmo problema e, a partir daí, trabalham em conjunto para reparar os danos e minimizar futuras ocorrências negativas. Os conflitos são encarados de frente, as consequências danosas são rejeitadas e não se procura desculpá-las ou ignorá-las, como usualmente acontece.



<sup>5</sup> Pedro Scuro Neto. *Manual de Sociologia Geral e Jurídica* (São Paulo. Saraiva). 1999 (3ª edição), p. 95.

<sup>8</sup> Indubitavelmente, quando acusações de culpabilidade são negadas, o tribunal é o melhor contexto de justiça. No entanto, se o infrator reconhece a culpa e aceita cumprir pena imediatamente, o esquema retributivo convencional procura uma vez mais favorecê-lo, através de um recurso inconsequente chamado 'transação penal'.

<sup>7</sup> Margaret Thorsborne. *Community conferencing and transformative justice: some history and philosophy* (Queensland. Transformative Justice Australia). 1998. p. 8. O Projeto Jundiá é conduzido por uma equipe multinacional de pesquisadores, coordenado pelo Centro Talcott e sob a supervisão do Conselho Comunitário de Segurança e da Diretoria de Ensino de Jundiá (SP). Margaret Thorsborne, uma das responsáveis pela primeira experiência de câmaras restaurativas aplicadas em escolas, é uma das consultoras do Projeto.



Um grupo de rapazes, filhos de imigrantes vivendo em High Wycombe, pequena cidade perto de Londres, começou a se reunir em um shopping. Eventualmente desentenderam-se com vários lojistas e foram banidos das dependências do edifício, sem direito a reclamação. Excluídos e revoltados, os jovens passaram a se envolver em confusão nas imediações do shopping; a polícia entrou em ação, efetuando prisões e indiciando alguns dos rapazes. Em uma ocasião, o conflito degenerou em pancadaria, gerando mais prisões, pessoas feridas e acusações de racismo contra a polícia. Vendo que os remédios convencionais não adiantavam e que a região do shopping corria o risco de se tornar uma localidade problemática, o chefe de polícia local resolveu convocar um sargento, treinado na condução de câmaras restaurativas.

No dia marcado, ao evento compareceram vinte pessoas, na maioria jovens, além de policiais, lojistas, gerentes do shopping, guardas de segurança, assistentes sociais e outros. Abertos os canais de comunicação, os comerciantes revelaram o seu medo em relação à ameaça de degeneração da região do shopping, o que afastaria os consumidores, ao passo que os rapazes admitiram que desde o princípio seu comportamento não fora adequado. Concordaram que dentro das dependências do edifício, deveriam se conduzir de acordo com as regras do shopping, enquanto os lojistas e funcionários deveriam ter certeza de que os jovens conheciam as tais regras e ouvir reclamações. A polícia, por sua vez, garantiu que doravante iria atender e investigar as queixas legítimas dos jovens. A câmara durou duas horas apenas, não resolveu tudo, mas abriu o diálogo entre as partes, forjou compromissos, reduziu as tensões e ajudou a contornar o que antes parecia ser uma situação desesperada, sem alternativas.

Por outro lado, no Brasil, a Justiça ainda considera que só a repressão resolve situações parecidas. Anos atrás, em decorrência de um grave incidente que resultou na morte a pauladas de um jovem no estádio municipal da cidade de São Paulo, pressionado pela mídia o Ministério Público resolveu banir dos estádios as torcidas organizadas dos grandes times de futebol. Os promotores não consideraram que o incidente tinha ocorrido durante um jogo de portões abertos, sem cobrança de ingresso, com a presença de todo tipo de pessoa, inclusive desclassificados. Ignoraram a responsabilidade da direção do estádio, que estava fazendo uma reforma no local e deixara uma enorme quantidade de paus e pedras à disposição de quem quisesse brigar. Constataram apenas que muitas pessoas envolvidas no conflito vestiam camisas com o nome das torcidas organizadas, mas não provaram que as mesmas haviam participado e instigado o conflito.

O resultado foi previsível. Conflito, mortes e pancadarias, envolvendo torcedores de futebol em São Paulo, passaram a ocorrer do lado de fora, nas imediações dos estádios. Na grande maioria das vezes, os incidentes ocorrem sem que a mídia tome conhecimento, pois já não tem um vilão a quem culpar. A Justiça, por sua vez, acreditando já ter cumprido a sua obrigação, deixa tudo na mão da polícia, enquanto a população apenas observa, perplexa ou mesmo indiferente.

Transformando conflitos no nível individual e de microcomunidades - bairros, escolas ou empresas -, as câmaras restaurativas não constituem um novo paradigma. São apenas uma promessa de mudança sistêmica a longo termo, em um nível inferior de abstração, fundado em conceitos operacionais bem definidos para uma gama limitada de fenômenos<sup>9</sup> envolvendo fatores de ordem intelectual, emocional, física e espiritual. Nas palavras de Margaret Thorsborne (p. 10) as câmaras são *"uma prática que varia de acordo com condições locais específicas"*; articulam problemas no plano de relações intrapessoais e interpessoais, em seus múltiplos aspectos, gerando mudanças e contribuindo para transformar o sistema de justiça de modo a que este faça jus a seu próprio nome. cumprindo as funções que na atualidade dele se exigem: primeiramente, reduzir a criminalidade e o sentimento de insegurança, bem como seus custos sociais e econômicos; em segundo lugar, aplicar justiça de forma adequada e eficiente, promovendo confiança no ordenamento jurídico.



**J U S T I Ç A N A S**  
**E S C O L A S :**  
**A F U N Ç Ã O D A S**  
**C Â M A R A S**  
**R E S T A U R A T I V A S**

<sup>9</sup> Robert K. Merton. *Social Structure and Theory* (Nova York. The Free Press). 1949.



## ANEXOS

### PROJETO JUNDIAÍ (SÍNTESE)

O PROJETO JUNDIAÍ é uma iniciativa de múltiplas vertentes, que conjuga teoria e prática, ação afirmativa e pesquisa científica, concebida e implementada por entidades comunitárias, mestres e administradores de escolas públicas, sob a coordenação de uma equipe multinacional de pesquisadores, consultores e educadores. O Projeto introduz um modelo e formas de tecnologia social para induzir inovação e promover mudança de práticas e políticas inefetivas de educação e segurança pública. Fundado em evidências - comprovação científica rigorosa - e implementado sob "pressão de avaliação", qualitativa e quantificada, o Projeto assume a lógica e os contornos de um experimento social controlado, envolvendo 26 escolas - cerca de 50.000 alunos - de 2º grau da região de Jundiaí, Estado de São Paulo, para testar um programa para melhorar condutas, prevenir desordem, violência e criminalidade.

Os objetivos práticos incluem, de um lado, ajudar as escolas a estabelecer capacidade de auto-regulação da conduta de seus alunos, por meio de normas inteligíveis, claras expectativas e condições físicas de segurança adequadas. De outro, encorajar as famílias a estabelecer disciplina e vínculos emocionais nítidos e consistentes. Resultados esperados: (1) aumentar a transparência das normas e a consistência da sua aplicação; (2) melhorar de forma sensível a organização e a administração das salas de aula; (3) incrementar a capacidade da escola de promover comportamentos adequados e elevar a frequência de sua comunicação com as famílias e a comunidade.

No âmbito do Projeto, as evidências são extraídas tanto dos métodos de investigação quanto da prática diária, pesquisadores e atores - escolas, famílias, comunidades - compartilham a responsabilidade de implementar o programa, os componentes são apoiados pelas estruturas e atividades organizativas das escolas e, as fontes de conduta problemática são abordadas em múltiplos níveis. A meta é capacitar, desenvolver o contexto escolar através de comunicação, colaboração e planejamento, dando ênfase à implementação consistente do Projeto tendo em vista seus objetivos iniciais.

Para resolver casos difíceis, reparar danos e minimizar futuras consequências negativas, e, visando reconstruir as relações entre escola e sociedade, o Projeto Jundiaí inclui um componente adicional: quanto à administração da conduta dos alunos não ser responsabilidade exclusiva da escola, mas de todos os adultos da comunidade cujo centro é a escola. Todos participam de um processo ('câmaras restaurativas') de formação de um novo sentido de comunidade e cidadania, baseado na restauração de relacionamentos corrompidos por comportamento desregrado, violência e, eventualmente, criminalidade.

## EQUIPE DO PROJETO

### *Supervisão:*

Conselho Comunitário de Segurança de Jundiaí, *Douglas Mondo* (presidente)

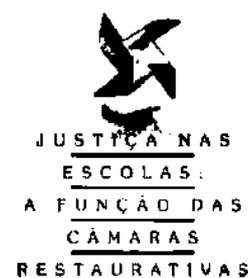
Diretoria de Ensino da Região de Jundiaí, *Vera Lúcia de Souza Pontes* (dirigente regional de ensino)

*Pesquisador principal*, formula e coordena o Projeto, orienta e supervisiona a aplicação dos componentes, o treinamento e o processo de avaliação, redige relatórios, informa sobre o andamento do Projeto e responde por ele aos órgãos supervisores.

*Pedro Scuro Neto*, M.Soc.Sc (Praga. ex-Tchecoslováquia) Ph.D (Leeds, Inglaterra), sociólogo, professor visitante nas universidades de São Paulo (Instituto de Estudos Avançados. 1991), Stanford (Centro de Estudos Latino-americanos, 1992). Berkeley (Departamento de Sociologia. 1993) e Maryland (Departamento de Criminologia e Justiça Criminal, 1998). Integrou em 1991 a equipe de coordenação (IEA/USP, PNUD/ONU, Ministério das Relações Exteriores) do projeto que antecedeu a implantação do Mercosul. Em 1993-94, nas secretarias de Relações do Trabalho e da Administração (SP), elaborou e coordenou inúmeros projetos, incluindo a reestruturação das escolas técnicas agrícolas do Estado de São Paulo. Nessa época, a partir de iniciativa da Organização Internacional do Trabalho (Genebra), formulou o primeiro programa de abolição do trabalho infantil em lavouras de cana-de-açúcar, por meio de programas de renda mínima familiar, recentemente recuperado pelo Governo Federal. Em 1998 introduziu no País a noção de avaliação científica do trabalho policial, depois parcialmente aplicada pelas autoridades estaduais. Formulou e coordena, com o patrocínio da FAPESP e a participação da Polícia Militar (São Paulo), projeto pioneiro de políticas de segurança pública submetidas a experimento controlado. Há dois anos, seguindo a tendência mundial de descentralizar a formulação de políticas de segurança pública, criou e desde então dirige o Talcott - Centro de Análise & Prevenção de Violência & Criminalidade (São Paulo).

*Gerentes de projeto*: administram e representam o Projeto Jundiaí localmente, a coleta de dados e o treinamento; conduzem as reuniões regulares.

*Renato Tardelli Pereira*, médico (Faculdade de Medicina de Jundiaí. 1985). Mestre em Nutrição (UNIFESP), 1993, Doutorando em Nutrição e Saúde Pública (UNIFESP). Coordenador Estadual do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN. desde 1991. Supervisor do curso de aprimoramento em nutrição e saúde pública do Projeto Favela (UNIFESP/EPM). Membro do corpo consultivo do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) do Ministério da Saúde. Estudo do Estado nutricional das gestantes do Estado de São Paulo e correlação com fatores de risco (trabalho de campo desenvolvido com 22.000 gestantes, no ano de 1990). Validação na rede básica de saúde do instrumento de Rosso, para avaliação do Estado nutricional de gestantes. Modelo preditivo para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Estado de São Paulo. Estudo da anemia em pré-escolares do Estado de São Paulo. Estudo da hipovitaminose A, em crianças do Estado de São Paulo.





*José Filippini*, médico (Praga). cursos de especialização em Higiene. Medicina Tropical. Administração Hospitalar (Praga, São Paulo, Boston), em protocolos clínicos baseados em evidência médica (usp/fgz/University of Missouri), qualidade hospitalar (EPM, SP) . Administrador da área social e médica da Usina Açucareira Vale de Salamanca (Barbalha, CE, 1981). Médico socorrista e diarista (Hospital Municipal 'Tide Setúbal', SP, 1982 a 1992), diretor clínico (Pronto Socorro Municipal de Perus, SP, 1992-1996), preceptor (Hospital Geral, Franco da Rocha, SP, 1992 a 1994). chefe do setor de administração técnica da Colônia Psiquiátrica do Hospital de Reabilitação de Franco da Rocha, SP, de 1994 a 1995). diretor administrativo do Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, da cidade de Jundiaí. Coordenador dos projetos 'médico de família' (Rotary Club. Mairiporã. SP, 1989). reestruturação e tombamento patrimonial e desospitalização de pacientes (Complexo Hospitalar Juqueri. SP, 1997), reestruturação do atendimento ambulatorial (Pronto Socorro. Hospital Municipal de Perus. SP, 1996).

*Pesquisador assistente*, administra e analisa dados, organiza e aplica treinamento.

*Josefina Sanches Costa*, socióloga (UNICAMP, SP, 1976). mestranda (UNB. 1982). pesquisadora nas áreas de habitação (BNH, 1975-1976), trabalho (origem e destino, EMLASA, 1977), documentação e informação (técnico júnior, SEADE, 1977-1981). Socióloga efetiva da Secretaria da Família e Bem-Estar Social (Prefeitura Municipal de São Paulo) onde. desde 1982, coordena projetos (trabalho adolescente, emprego, caracterização de desempregados e do emprego industrial, ociosidade em creches etc.) e o Centro de Formação Profissional de Perus (1992-1994), além de ter sido supervisora de microrregião (Ipiranga, 1989-1992).

*Apoio técnico*: coordena comunicações, adapta *software*, processa informações, prepara *feedback*.

*Sandra Jane Navarro*, processadora de dados (USTJ, São Paulo, 1998)

*Equipes de implementação* (52 representantes - dois por escola): aplicam tratamento. ajudam na coleta de dados e mensuração, orientam a preparação de *feedback*

*Elza Maria Zilordi*, (coordenadora) assistente-técnico. professora efetiva do Sistema de Ensino Estadual, com especialização em Antropologia. Educação e Sintaxe da Língua Portuguesa.

*Estatístico*: profissional independente, responsável pela "randomização" das amostras experimental e controle.

*Fernando Antonio Bacile Colugnati* (UNICAMP, SP. 1994). responsável pelo desenvolvimento estatístico do Projeto Favela (UFSP / EPM) , função que implica (1) validação do teste de Denver, em comunidades carentes, diferenciação socioeconômica entre favelas da cidade de São Paulo, por análise de correspondência; (2) evolução de nutrízes e correlação com fatores de risco, nas comunidades carentes; (3) modelo preditivo para o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Estado de São Paulo etc.

*Consultores:*

*Denise Gottfredson*, Ph.D. professora titular do Departamento de Criminologia e Justiça Criminal da Universidade de Maryland (EUA), autoridade em avaliação de projetos sociais nos Estados Unidos. Pesquisadora principal adjunta do Projeto de Charleston (1986-1987), referência metodológica para uma das vertentes do Projeto Jundiaí.

*Margaret Thorsborne*, pesquisadora do Departamento de Educação, Queensland (Austrália). Membro da equipe de coordenação do Projeto de Queensland (1995). referência metodológica do Projeto JUNDIAÍ. Diretora da *Transformative Justice Austrália*.





## ATO INFRACIONAL, MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS E O PAPEL DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA DISCIPLINA ESCOLAR

POR OLYMPIO DE SA SOTTO MAIOR NETO\*

Procurador de Justiça e  
integrante do Conselho  
Estadual de Defesa dos  
Direitos da Criança e do  
Adolescente do Estado do  
Paraná

*"Não se pode ter o coração vazio dentro do magistério"*

*(Chlorís Casagrande justen)*

No quadro real de marginalidade em que se encontra a grande maioria da população brasileira (integrante do país campeão mundial das desigualdades sociais) . padecem especialmente as crianças e adolescentes, vítimas frágeis e vulneradas pela omissão da família, da sociedade e, principalmente, do Estado, no que tange ao asseguramento dos direitos elementares da pessoa humana.

Exatamente por isso é que, no atual momento histórico, forças progressistas da sociedade empenham-se na efetivação das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente, desenvolvendo a mais significativa mobilização social de todos os tempos com o objetivo da garantia dos direitos fundamentais à infância e juventude.

Mencionado diploma legal, cumprindo comando da Constituição Federal, materializou proposta de dar atenção diferenciada à população infanto-juvenil, rompendo com o mito de que a igualdade resta assegurada ao tempo em que todos recebem tratamento idêntico perante a lei. Com indiscutível acerto, concluiu o legislador do Estatuto da Criança e do Adolescente que, quando a realidade social está a indicar desigualdade (e hoje calcula-se a existência de cerca de 40 milhões de crianças e adolescentes carentes ou abandonados), o tratar todos de forma igual, antes de garantia da isonomia, comparece como maneira de cristalização das desigualdades, dando-se, muitas vezes, contornos de legalidade a situações de exploração e opressão. Dessa sorte, como fórmula para estabelecer a *isonomia material*, entendeu-se indispensável que as crianças e adolescentes perseguidos, vitimizados, marginalizados na realidade social (vale dizer, à margem dos benefícios produzidos pela sociedade) viessem a receber, pela lei, um tratamento desigual, necessariamente *privilegiado*. Sob esse enfoque é que encontramos como suporte teórico do ECA a *doutrina da proteção integral*, cuja tese fundamental assevera incumbir à lei assegurar às crianças e adolescentes a satisfação de suas necessidades básicas. Assim, pela nova legislação, as crianças e adolescentes não podem mais ser tratados como meros objetos de intervenção do Estado, devendo-se agora reconhecê-los *sujeitos dos direitos elementares da pessoa humana*, de maneira a propiciar o surgimento de verdadeira *ponte de ouro* entre a marginalidade e a cidadania plena (para se compreender a importância da ruptura havida, basta levar em conta que a lei anterior - o Código de Menores - em apenas *um* artigo expressava direito da população infanto-juvenil e correlato dever do Estado: o de receber assistência religiosa quando se encontrava internado em unidade oficial,

o qual, por óbvio, exsurgia insuficiente para modificar a situação de marginalidade experimentada por milhões de crianças e adolescentes).

Alertado pela *realidade social* e alentado pelo propósito de *justiça* (com a ocorrência de absoluta sintonia na perspectiva de que o enfrentamento ao subdesenvolvimento -e à subcidadania - se dá mediante a efetivação dos *direitos do homem*), o legislador do Estatuto estabeleceu um conjunto de normas tendentes a colocar a infância e juventude a salvo de toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade, exploração e opressão, cumprindo mandamento constitucional no sentido de ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 227, da CF).

Daí a máxima advinda da expressão *o direito de ter direitos*, informadora de um título específico pertinente aos direitos fundamentais da população infanto-juvenil (objetivando pormenorizar o que se encontra genericamente indicado no texto constitucional), além de capítulo próprio para tratar da proteção judicial dos interesses individuais, coletivos e difusos relacionados à infância e juventude (com a idéia central de que, em não havendo cumprimento espontâneo das regras que arrola, comparece à disposição do interessado um conjunto de medidas judiciais especificamente destinadas à satisfação, via prestação da tutela jurisdicional, do direito violado; com a intervenção, inclusive, do Ministério Público na propositura das ações necessárias, como forma de garantir o acesso à Justiça) e, ainda, criou-se uma série de infrações administrativas e figuras típicas penais destinadas à punição de todos que apresentarem comportamento em confronto com aquele querido e determinado pela lei.

Insista-se no sentido de que a proposta da lei é o da *universalização* dos direitos fundamentais, alcançando assim *todas* as crianças e adolescentes (certa feita, participando de seminário organizado pelo Movimento de Defesa dos Favelados do Estado do Paraná para conhecimento e discussão do ECA, no final dos debates, uma senhora já de certa idade - destas que caminham pelas ruas de Curitiba empurrando carrinhos de papel e de desilusão, na demonstração inequívoca que o "primeiro mundo" ainda não é para todos os curitibanos - aproximou-se de mim e disse: "*Doutor, agora eu acho que entendi este tal de Estatuto da Criança e do Adolescente, ele diz que é para gente querer para os filhos dos outros o mesmo bem que a gente quer para os nossos filhos*". Ou seja, numa perspectiva de justiça e solidariedade, a lei quer que *todas* as crianças e adolescentes possam exercitar os direitos que *parte* dessa população já exercita).

Assim, por esse aspecto, impossível criticar-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, já que ninguém pode ter o descaramento -e a insensibilidade social - de querer negar às crianças e adolescentes brasileiros (máxime quando se trata daquela população oriunda das famílias empobrecidas e despossuídas) a possibilidade de exercício dos direitos elementares da cidadania. O empenho de todos nesse momento, portanto, deve se dar na linha de que as previsões do Estatuto da Criança e do Adolescente deixem de ser tratadas enquanto meras declarações



ATO INFRACIONAL.  
MEDIDAS SÓCIO-  
EDUCATIVAS E O  
PAPEL DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA NA  
DISCIPLINA  
ESCOLAR

retóricas ou singelas exortações morais (e, por isso mesmo, postergadas na sua efetivação ou relegadas ao abandono), para se constituírem em instrumentos de materialização das promessas de cidadania contidas no ordenamento jurídico (a lei, por si só, não tem o condão de alterar a realidade social, sendo que o exercício dos direitos nela estabelecidos é que vai produzir as transformações desejadas, especialmente no que tange ao anseio da instalação de uma sociedade progressivamente melhor e mais justa).

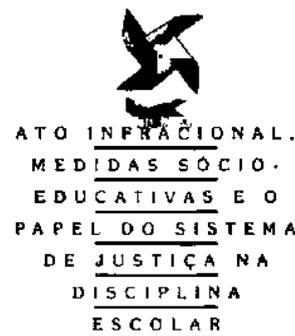
Correlatamente aos direitos inscritos, vale anotar que alcançam as crianças e adolescentes *todas as obrigações* contempladas no ordenamento jurídico, restando os mesmos sujeitos a responder perante as mais variadas instâncias, principalmente a Justiça da Infância e Juventude e o Conselho Tutelar, pelos atos anti-sociais que praticam, notadamente quando atingem a categoria de atos infracionais (ou seja, a conduta descrita na lei penal como crime ou contravenção).

Dessa forma, ao contrário do que se difunde equivocadamente (diga-se, por ignorância ou má-fé), o Estatuto da Criança e do Adolescente não significa a "porteira aberta para a impunidade" e nem contempla qualquer regra que se traduza em "garantir que as crianças e adolescentes possam praticar os atos ilícitos que quiserem, sem nada lhes acontecer" ou que importe em "rompimento das relações de autoridade" no âmbito da família ou da escola. A clara definição da lei é no sentido de que nenhum adolescente a que se atribua a prática de conduta estabelecida como crime ou contravenção pode deixar de ser julgado pela Justiça da Infância e Juventude (ou, em se tratando de criança, pelo Conselho Tutelar e sujeito às chamadas *medidas protetivas*, elencadas no art. 101, do ECA). Caso *comprovada* a conduta ilegal, será o adolescente responsabilizado pelos seus atos e, como resposta social, receberá a imposição das chamadas *medidas sócio-educativas* (art. 112, do ECA), que vão desde a advertência, passando pela obrigação de reparar o dano, a prestação de serviços à comunidade, a liberdade assistida, a inserção em regime de semiliberdade, até a internação, para os casos mais graves e que significa privação de liberdade do infrator. Então, quando se trata de adolescente autor de ato infracional, a proposta é de que, no contexto da proteção integral, receba ele medidas sócio-educativas (portanto, não punitivas), tendentes a interferir no seu processo de desenvolvimento objetivando melhor compreensão da realidade e efetiva integração social (o educar para a vida social visa, na essência, o alcance de realização pessoal e de participação comunitária, predicados inerentes à cidadania). Deste elenco de medidas acima arrolado, a medida que se mostra com as melhores condições de êxito é a da liberdade assistida, porquanto se desenvolve direcionada a interferir na realidade familiar e social do adolescente, tencionando resgatar, mediante apoio técnico, as suas potencialidades. O acompanhamento, auxílio e orientação, a promoção social do adolescente e de sua família, bem como a inserção no sistema educacional e no mercado de trabalho, certamente importarão o estabelecimento de projeto de vida capaz de produzir ruptura com a prática de delitos, reforçados que restarão os vínculos do adolescente, seu grupo de convivência e a comunidade. E, no outro extremo desse mesmo olhar, vislumbra-se que a internação é a medida sócio-educativa com as piores condições para produzir resultados positivos. Com efeito, a partir da se-

gregação e da inexistência de projeto de vida, os adolescentes internados acabam ainda mais distanciados da possibilidade de um desenvolvimento sadio. Privados de liberdade, convivendo em ambientes, de regra, promíscuos e aprendendo as normas próprias dos grupos marginais (especialmente no que tange a responder com violência aos conflitos do cotidiano). a probabilidade (quase absoluta) é de que os adolescentes acabem absorvendo a chamada "identidade do infrator", passando a se reconhecerem, sim, como de "má índole, natureza perversa, alta periculosidade", enfim, como pessoas cuja história de vida, passada e futura, resta indestrutivelmente ligada à delinquência (os "irrecuperáveis", como dizem deles). Desta forma, quando do desinternamento, certamente estaremos diante de cidadãos com categoria piorada, ainda mais predispostos a condutas violentas e anti-sociais. Por isso que, embora seja necessário em determinadas situações operar a privação da liberdade do adolescente como forma de interromper o seu ciclo delinqüencial *a internação deve surgir como último recurso e pelo tempo que corresponda ao propósito da formulação de novo projeto de vida, afastando-o da criminalidade*. Daí a obrigatória incidência dos princípios constitucionais que dizem respeito à excepcionalidade da medida, sua brevidade e, a todo tempo, o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Conquanto de maneira mitigada, idênticas observações críticas cabem à medida de inserção em regime de semiliberdade. Já as medidas de advertência, obrigação de reparar o dano e prestação de serviços à comunidade, indicam nítida prevalência do caráter educativo ao punitivo. É que as técnicas educativas voltadas à autocrítica e à reparação do dano se mostram muito mais eficazes, vez que produzem no sujeito infrator a possibilidade de reafirmação dos valores ético-sociais, tratando-se-o como alguém que pode se transformar, que é capaz de aprender moralmente e de se modificar (as técnicas de conteúdo punitivo, segundo as teorias da aprendizagem, eliminam o comportamento somente no instante em que a punição ocorre, reaparecendo porém, e com toda força, tão logo os controles aversivos sejam retirados).

Por outro lado, a opção do ECA no sentido de vir a se constituir em instrumento para garantir às crianças e adolescentes a possibilidade do exercício dos direitos elementares da pessoa humana (obrigando o Estado a cumprir seu papel institucional e indelegável de atuar concretamente no campo da promoção social, efetivando políticas sociais básicas, políticas sociais assistenciais em caráter supletivo e programas de proteção especial destinados a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e/ou social) certamente trará efeitos positivos, via justiça social, no pertinente à diminuição da chamada "delinquência infanto-juvenil" (como bem salientou Roberto Lyra, "a verdadeira prevenção da criminalidade é a justa e efetiva distribuição do trabalho, da educação, da cultura, da saúde; é a participação de todos nos benefícios produzidos pela sociedade, é a justiça social).

De se anotar também que a resposta à prática de ilicitudes por parte de crianças e adolescentes deve sempre estar informada por um princípio básico: o de respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, cuja conduta revela imaturidade bio-psicológica. Nesse rumo e em se tratando de adolescentes autores de ato infracional ou anti-social, as medidas -judiciais ou administrativas - carecem atender a um conteúdo educativo, capaz de auxiliar o jovem a superar os





conflitos próprios da chamada *crise da adolescência*, singularmente marcada pelo insurgimento contra os padrões sociais estabelecidos e, em assim sendo, determinante das transgressões aos comandos legais. As denominadas "infrações em razão de sua condição" (cuja incidência será tanto maior se, além das dificuldades de ordem psicológica, comparecerem também as provenientes da falta ou carência de recursos materiais, isto é, da miséria ou da pobreza) reclamam a intervenção no sentido da orientação, assistência e reabilitação, buscando-se alcançar o inerente potencial dirigido à sociabilidade e cidadania.

Dentre os direitos fundamentais consagrados à infância e juventude, avulta em importância o pertinente à educação, observado também que o sistema educacional se constitui - juntamente com a família - extraordinária agência de socialização do ser humano (isto sem contar com a possibilidade de significativa interferência, enquanto aparelho ideológico do Estado, na formação do pensamento acerca da própria sociedade e do papel que cada um pode nela desempenhar). A educação, devidamente entendida como direito de todos e dever do Estado, destina-se, conforme prevê a regra constitucional, ao pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e, principalmente, ao preparo para o exercício da cidadania (art. 205, da CF).

O direito de acesso, permanência - e *sucesso* - no sistema educacional comparece como antídoto à marginalização social que encaminha crianças e adolescentes à mendicância, ao trabalho precoce, à prostituição e à delinquência. A luta por novos e melhores dias para a infância e juventude brasileiras só pode estar embandeirada - e ter como ponto de partida - a efetivação do direito à educação. Daí o legislador do Estatuto, ao mesmo tempo em que arrola os seus princípios informadores (art. 53) e as formas de sua materialização (art. 54), assevera que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, assim como a sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (art. 54. § 2)

Na perspectiva da formação de verdadeiros *cidadãos*, o processo educativo deve atender a propósitos de valorização do ser humano, de seu enriquecimento no campo das relações interpessoais, de respeito ao semelhante e, identicamente, de desenvolvimento do senso crítico, da responsabilidade social, do sentimento participativo, da expressão franca e livre do pensamento, enfim, constituindo-se a escola em espaço democrático propício ao desenvolvimento harmônico do educando.

Do processo pedagógico por certo faz parte o estabelecimento de regras relacionadas ao campo disciplinar, com o aprendizado pelo educando dos próprios limites na convivência escolar e social, assim como o *respeito à autoridade* (no dizer de Paulo Freire, tão necessária quanto a liberdade). É equivocado pretender que o ECA, em qualquer de suas regras, esteja a atentar contra o princípio da autoridade no sistema educacional. A previsão legal (que se contrapõe, isto sim, ao *autoritarismo*), está a enunciar que o educando deve ser tratado com dignidade e respeito, vedando-se então - e estabelecendo como figura criminosa - submeter criança ou adolescente sob sua autoridade a vexame ou a constrangimento (art. 232. do ECA). As regras de disciplina, claramente estabelecidas no

Regimento Escolar e aplicadas pelo Conselho Escolar (após, por óbvio, assegurada a ampla defesa), devem contemplar sanções pedagogicamente corretas, que jamais importem na *exclusão* do aluno do sistema educacional (e, não raras vezes, a escola exclui exatamente aquele que dela mais necessitava para o seu adequado desenvolvimento) ou em conseqüências destituídas de caráter educativo (como aquelas que revestem de imobilismo não construtivo ou na suspensão pura e simples que viola o direito à educação, quando não acaba correspondendo a um aparente "prêmio" pelo ato de indisciplina). De se considerar que o desinteresse pelas atividades escolares, assim como as dificuldades na aprendizagem - e conseqüente insucesso do aluno - podem gerar a indisciplina. Ao tempo em que se constitui um *poder/dever* para o sistema educacional tratar da eliminação dos atos de indisciplina, sem dúvida que é preciso aprofundar o conhecimento acerca de suas causas, buscando-se também identificar a origem dos problemas daqueles que recebem o rótulo de *indisciplinados* (cabendo sempre considerar, como anotam Maria José Milharezi Abud e Sonia Aparecida Romeu, que "a disciplina vem associada a outros aspectos do comportamento e o seu desenvolvimento na conduta de cada um representa uma conquista progressiva, lenta, que se dá à medida que o indivíduo se desenvolve como um todo, isto é, à medida que amadurece física e mentalmente, aprimora a sua inteligência, ganha em equilíbrio emocional. autonomia individual, capacidade de se relacionar com seus semelhantes"). Não deve ser traduzido como rebeldia ou indisciplina as críticas ao processo pedagógico ou às propostas educacionais, nem tampouco as contestações aos critérios avaliativos, já que tais manifestações, além do indisputável conteúdo positivo e democrático, correspondem a direito do educando (art. 53. inc. IV e par. único. do ECA) . A participação dos pais (por dever legal) e da própria comunidade (enquanto proposta democrática) no momento de se responder aos atos de indisciplina constituem auxílio que não deve ser descartado, notadamente pela ambiência de co-responsabilidade que se instaura e integração direcionada à verdadeira prática da cidadania.

Os atos de indisciplina, portanto, devem ser resolvidos no âmbito do próprio sistema educacional, atendidas as regras legais e aquelas por ele mesmo instituídas (com intervenção imediata de molde a impedir uma progressão na conduta que vai se tomando cada vez mais grave e reprovável). somente se encaminhando as questões ao sistema da Justiça da Infância e Juventude (aí incluído o Conselho Tutelar), após *esgotados os recursos escolares*. Por outro lado, quando da prática de um ato infracional, o sistema educacional não pode se substituir ao sistema da Justiça da Infância e Juventude, devendo o caso ser apreciado e julgado nesta instância. Sem se pretender levar a polícia para dentro da escola (e propiciar assim situações humilhantes ou vexatórias, bem como as que transformem o espaço da escola - que se quer libertário - em campo de opressão), cabe anotar que, assim como ocorre com o adulto, o ECA prevê a possibilidade da apreensão em flagrante do adolescente encontrado praticando um ato infracional (tal procedimento *pode* ser levado a cabo por qualquer do povo, enquanto a autoridade policial tem o *dever de realizá-lo*). A contenção de atos infracionais junto ao sistema educacional se fará tanto mais positivamente quanto for a integração do



ATO INFRACIONAL.  
MEDIDAS SÓCIO-  
EDUCATIVAS E O  
PAPEL DO SISTEMA  
DE JUSTIÇA NA  
DISCIPLINA  
ESCOLAR



mesmo com a Justiça de Infância e Juventude e com o Conselho Tutelar, criando-se espaços de reflexão conjunta acerca da vida institucional e estabelecendo-se, dentro do possível, critérios para a intervenção frente aos variados comportamentos anti-sociais experimentados.

Conclua-se com o raciocínio de que o Estatuto da Criança e do Adolescente - antes de se constituir num estorvo - pode ser utilizado enquanto importante instrumento de salvaguarda do sistema educacional, em especial quando dispõe que o princípio constitucional da *prioridade absoluta* para as crianças e adolescentes significa preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas, assim como destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude (art. 4º par. único, letra *ce d*, do Estatuto). Quanto ao educando, pessoa em desenvolvimento que tem *direito* de vivenciar condições favoráveis para seu sucesso no processo de ensino e aprendizagem, o registro final serve para a reafirmação de ser ele a medida de todas as coisas no sistema educacional, merecedor de formação que venha no futuro credenciá-lo como agente responsável pela tarefa indicada como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil que é o de instalar uma sociedade livre, justa e solidária.



EDUCAÇÃO EM VALORES HUMANOS: O RESGATE DA  
CONSTRUÇÃO DO INDIVÍDUO ÉTICO  
POR REGINA DE FATIMA MIGLIORI\*

\* Educadora e Consultora.  
Diretora do Campus Século 21  
da Fundação Peirópolis de  
Valores Humanos.

A transformação social almejada pela humanidade em direção a uma sociedade de paz e harmonia passa necessariamente por uma mudança no processo educacional que deve formar o ser humano capaz de construir esse mundo novo. Isso exige uma revisão na proposta educativa no sentido de uma expansão da compreensão da realidade e do desenvolvimento do ser humano nos seus níveis intelectual, afetivo, emocional e espiritual, seu compromisso com a ética e a responsabilidade social e planetária, numa visão de educação integradora e formadora de caráter.

A abordagem da *Educação em Valores Humanos* busca integrar essas dimensões, do conhecer, do pensar, do vivenciar e do agir do ser humano, e para isso propõe uma formação que nos leve a dominar os conhecimentos na fronteira das ciências, da epistemologia e do avanço de campos científicos que estão estabelecendo novas visões de mundo, a partir da física quântica, da teoria dos hemisférios cerebrais, da ecologia profunda, da visão de novos processos em educação, de perspectivas éticas, numa proposta de educação transdisciplinar, sob um ponto de vista complexo e complementar que fundamenta os novos paradigmas da ação humana.

Porém, esta não pode ser apenas uma viagem intelectual, mas um compromisso institucional e individual profundo com a ação amorosa. Ainda que o amor não possa ser quantificado nem definido cientificamente, manifesta-se no servir, que implica sair de nós mesmos. Servir nos leva à percepção da unidade na diversidade, e nos oferece a chave para a abertura da alma.

Esta proposta visa propiciar a construção de uma sociedade amorosa e harmônica, a partir da formação do caráter de maneira integradora e globalizante, propondo:

- o uma metodologia que vincula a elaboração teórica e vivencial com a ação referenciada em Valores Humanos;
- o uma abordagem transdisciplinar;
- o uma formação baseada na prática dos paradigmas emergentes;
- o uma integração das múltiplas dimensões do ser humano: biológica, racional, lógica, criativa, intuitiva, emocional, social, cultural, planetária, cósmica e espiritual.

O que se pretende é embasar a ação humana numa visão de mundo sistêmica e integrada, que possibilite um pensar, sentir e agir coerentes e harmônicos, atendendo às necessidades deste momento em que se buscam modelos de educação para um ser humano capaz de atuar na construção de um mundo de paz e harmonia.

As perspectivas de educação no Brasil já vêm apresentando a necessária abertura a essas premissas. Os Parâmetros Curriculares Nacionais, as propostas de Temas Transversais, as possibilidades de ação dos Conselhos Municipais são exemplos das oportunidades que o próprio sistema nos oferece, buscando uma abordagem mais complexa do processo educativo, e ampliando as possibilidades criativas:

*A tradição escolar - que não fazia diferença entre um erro que é parte integrante do processo de aprendizagem e um simples engano ou desconhecimento - trabalhava com a idéia de que a ausência de erros na tarefa escolar era a garantia de aprendizagem. Hoje, graças ao avanço significativo da investigação científica na área da aprendizagem, tornou-se possível interpretar o erro como algo inerente ao processo de aprendizagem e ajustara intervenção pedagógica para ajudara superá-lo.*

*O erro costuma traçar na escola, a fronteira entre o sucesso e o fracasso. Se cada experiência de aprendizagem for uma experiência de sucesso, o aprendiz constrói uma representação de si mesmo como alguém capaz de aprender. Se, ao contrário, cada experiência de aprendizagem for uma experiência de fracasso, o ato de aprender tenderá a se transformar em ameaça ea ousadia necessária à aprendizagem se tomará em medo, para o qual a defesa possível é a manifestação de desinteresse.*

*Parâmetros Curriculares Nacionais*

A recomendação é a de alimentarmos a nossa ousadia. O medo, a violência, o desinteresse e a desesperança permeiam todas as faixas etárias e todos os grupos sociais. Estamos diante de desafios extremos, e precisamos aprender a nos exercitarmos como seres humanos integrando competência e sensibilidade, ação eficiente e amorosa, aliando a perspectiva linear dos resultados à consciência da complexa repercussão da nossa ação.

Esta proposta não oferece um modelo fechado, uma receita pré-fabricada de ser humano competente e feliz, pois isso seria reduzir as nossas potencialidades. A complexidade humana nos faz perceber que somos artistas, cientistas e empreendedores. Que possamos integrar razão e emoção, ver o mundo com os olhos inteligentes do coração. Analisar cada aspecto e promover uma nova síntese. Contemplar a construção integrada de um conhecimento que emana das idéias que cada um desenvolve. Prestar atenção às nossas potencialidades, e procurar viver os valores humanos aqui sugeridos a partir do exercício do amor. Essas idéias não são novas, ao contrário, emergem na história da humanidade em todas as épocas.



Admitir a hipótese de que cada ser humano traz em si potencialidades a serem desenvolvidas é admitir a idéia de permanente transformação. É falar de mudança. Às vezes é muito importante percebermos que algo em nós deve mudar. E quando isso é feito suave e naturalmente, essa mudança não nos causa nenhum dano. Isso é o que diz este trecho do I Ching, texto da milenar sabedoria oriental:

*Ao término de um período de decadência sobrem o ponto de mutação. A luz poderosa que fora banida ressurgue. Há movimento, mas este não é gerado pela força... O movimento é natural, surge espontaneamente. Por esta razão, a transformação do antigo torna-se fácil. O velho é descartado, e o novo é introduzido. Ambas as medidas se harmonizam com o tempo, não resultando daí, portanto, nenhum dano.*

Transformar significa simplesmente colocar movimento em situações que parecem estagnadas. Certezas internas que podem ser revistas, situações externas que podem ser modificadas, não só como as nossas certezas internas determinam. Às vezes, uma dureza interna nos faz muito infelizes. E esta não é só uma sabedoria chinesa:

*Não é possível dizer-te sempre coisas novas, nem te é necessário ouvi-las. O que importa é que sejas sempre novo, que te desprendas cada dia do homem-velho, e que cada dia tornes a nascer, a crescer e a progredir.*

*Santo Agostinho*

Não somos uma realidade dura como uma pedra. E não vale à pena tentar ser. E só perceber que não somos os mesmos todos os dias, nem nos fecharmos na dureza das nossas convicções. Perceber que a vida flui, e não há, nem pode haver diagnósticos definitivos sobre nós mesmos. Não pretender ser duro e inflexível como uma pedra. Esta é a idéia de realidade como um constante processo. Nós somos um processo em constante transformação, em harmonia com uma realidade mais ampla e mais complexa, e esta também é uma idéia que há milênios permeia o pensamento ocidental:

*A harmonia invisível é mais fone que a visível. No mesmo rio nós pisamos e não pisamos. Não se pode pisar duas vezes no mesmo rio.*

*Heráclito*

Mas como sermos flexíveis e integrados conosco, com os outros e com o mundo simultaneamente? Nós, que nos habituamos a organizar a realidade sob o ponto de vista da ordem linear, estabelecemos relações de causa e efeito fechadas e intransigentes, que cerceiam a nossa capacidade de compreender o outro e nós mesmos, na nossa complexa plenitude. Essa dificuldade se suaviza, quando acio-

namos mecanismos internos que não se detenham exclusivamente na compreensão racional dessa realidade. Falta-nos, às vezes, acionar alguns aspectos que as modernas teorias denominam múltiplas inteligências. Acrescentar emoção, intuição e criatividade à nossa racionalidade. Algo que nos atrevemos a utopicamente sugerir. Algo que a sabedoria universal entende como Amor:

- o O Amor como pensamento é Verdade.*
- o O Amor como ação é Ação Correta.*
- o O Amor como sentimento é Paz.*
- o O Amor como compreensão é Não- Violência.*

*Sri Sathya Sai Baba*



Um educador dos nossos dias que nos remete mais uma vez a uma verdade universal. Outro autor, outra cultura, dizendo coisas tão próximas. O mundo inteiro está tentando mostrar, há muito tempo, coisas muito simples.

O fundamento da nossa vida é o amor. Tudo o que se faz baseado e inspirado pelo amor, frutifica e dá certo. Qualquer ação movida pelo ressentimento, pela indignação, pela discórdia nos impõe sofrimento.

Neste final de século temos visto o surgimento de inúmeras abordagens do universo, do planeta, e de nós mesmos baseadas na urgência da recuperação de um ingrediente precioso para a manutenção da vida: o Amor. Este amor vivenciado, de uma maneira muito simples e ao mesmo tempo extremamente complexa, se reflete em valores universais: Paz, Verdade, Ação-Correta e Não-Violência.

Este pode ser um mergulho na nossa imensa competência amorosa. Nossa tarefa como educadores passa a ser a de despertar o que há de melhor nos outros e em nós mesmos. Transformar essas idéias em algo acessível à nossa família, nossos amigos, nossos alunos, nossos companheiros de trabalho, introduzindo-os em atividades que atendam à integração da ação humana compreendendo seus diversos níveis de conexão:

#### 1º nível: *A Descoberta*

O contato consigo mesmo, o mergulho interior nas nossas potencialidades e na nossa consciência.

#### 2º nível: *A Ação*

O exercício das nossas potencialidades em nosso universo de ação de forma criativa e transformadora.

#### 3º nível: *A Repercussão*

Nossa atuação compreendida numa perspectiva local e global: a família, a escola, a comunidade, o país, o planeta, etc.

A repercussão da nossa ação é um fenômeno inerente a qualquer um dos nossos atos, dos mais simples aos mais complexos. Qualquer idéia, qualquer sentimento e qualquer atuação humana gera repercussão. Tomar consciência disso aumenta a nossa responsabilidade e nos faz perceber a importância de clarearmos o enraizamento interior das nossas ações. O mundo em que vivemos é o mundo que construímos. Realidade externa e realidade interior são absolutamente integradas e interdependentes, interagindo permanentemente.

Dessa forma, estaremos atuando em torno de 3 eixos direcionadores:

- o a criação do conhecimento
- o o desenvolvimento do potencial humano
- o a vivência de valores humanos

A criação do conhecimento é realizada a partir de uma atuação centrada nos paradigmas que vêm orientando a ciência neste século, embasados nas noções de complexidade, complementaridade e totalidade integrada. Construir conhecimento de forma integrada prevê também a ampliação da visão do ser humano sobre si mesmo, descobrindo e desenvolvendo novas potencialidades, acionando os cérebros de forma mais criativa, flexível e harmônica.

Porém, criar conhecimento e desenvolver potencialidades ainda não basta para termos um mundo melhor. Um procedimento de educação baseado somente nestes dois aspectos pode ainda gerar "genialidades" voltadas para a destruição. É preciso encontrar outras premissas, que nos levem a outros resultados, embasar nossa atuação em valores humanos universais.

Não podemos nos esquecer que para entrarmos em ação de forma consciente e transformadora, é preciso estabelecer um circuito metodológico em que seja possível:

- o harmonizar-se internamente
- o estabelecer processos reflexivos e criativos
- o atuar em relação àquilo que foi elaborado

Não basta saber, é preciso acreditar no que se sabe. E somente agir movido por aquilo em que se acredita. Aí sim, a vida passa a ser vivida. Só dessa forma pode-se pensar em criação, evolução e transformação.

É preciso atenção, inteligência, sensibilidade e cuidado para não cair na armadilha interior de querer que o mundo seja de uma única maneira. Dividir-se entre certos e errados, e continuar discutindo, cada um achando que tem mais razão do que o outro, esquecendo que o que se faz, agindo assim, é pregar a paz e semear a guerra.

Muitas guerras já aconteceram simplesmente porque alguém, em algum lugar, queria fazer do mundo um grande "porque sim", onde tudo funcionasse por conta do seu modelo desejado. Porque acredita que está certo e o resto do mundo está errado. E a vida não é assim. Cada ser humano, à sua maneira, busca seu caminho de desenvolvimento. Temos que aprender a compreendê-los e, como

educadores, mostrar uma possível trajetória. A opção de caminhar é responsabilidade de cada um. é tornar-se senhor de si mesmo, é o caminho para a formação do caráter. Isso todos temos que aprender.

Esta é a raiz da autonomia e da liberdade, e não a busca frenética e desorientada de uma liberalidade sem pé nem cabeça, do desenvolvimento de modelos que alienam e manipulam, que nos fazem perder o chão. perder o precioso tempo da nossa vida, perder a dignidade das relações humanas e alimentar a desesperança.

Daí a importância de despertar nas pessoas o desejo de mudar e encaminhar as possibilidades de elaborar uma atuação que realmente nos conduza a outros resultados. Talvez mais felizes. Não esperemos que o mundo faça isso por nós. Não esperemos que o mundo nos compreenda se não nos fizermos entender. Viver é ter a humildade de se explicar, se assim for necessário, e a grandeza de compreender, pois isso sempre é necessário. Não trancar o nosso coração. Não obstruir a nossa inteligência. E não se convencer de que não nascemos para realizar os nossos sonhos.

A vida é sonho, pois quem não sabe sonhar, não sabe planejar. Somos grandes planejadores e estrategistas. Não percamos então a nossa capacidade de sonhar. O plano é algo linear: pensamos isso, para depois acontecer aquilo e aquilo outro. O sonho é múltiplo. Nele cabe muita coisa ao mesmo tempo. É assim que a vida acontece. Tudo ao mesmo tempo, sem que a nossa ordem particular possa interferir com mais força do que a ordem, às vezes caótica, dos acontecimentos. Nós somos responsáveis pela vida que vivemos, pelos sonhos que sonhamos, pelos sonhos dos quais desistimos e por aqueles que levamos em frente. Se algo muda em nós, tudo à nossa volta muda também.

Este é o mecanismo de desenvolvimento das nossas potencialidades. Uma estrutura de conexões estabelecida em níveis que nos integram a nós mesmos, ao nosso universo de ação e à consciência da repercussão da nossa atuação, que é muito mais ampla do que nossa percepção pode detectar.

Todos os setores da sociedade podem se mobilizar neste sentido. Isso não requer exclusivamente capacitação técnica e recursos financeiros. Ao contrário, depende muito mais da disposição pessoal e institucional de exercitar a nossa "competência amorosa", um exercício de liberdade e de responsabilidade, ativando a nossa capacidade de responder de forma eficiente, criativa e harmônica às solicitações que a vida nos faz.

Isso significa que diante de tantos fenômenos sociais desarmônicos temos que deixar de agir exclusivamente sob o ponto de vista corretivo. Os diagnósticos já são mais do que suficientes para nos instrumentalizarem numa ação de correção de rumo. porém isso já não é suficiente. A ação não pode ser exclusivamente corretiva ou punitiva. Já não basta corrigir. Temos que criar. Encontrar novos rumos para a formação e o desenvolvimento dos seres humanos pelos quais somos responsáveis. E no fundo, somos todos responsáveis por todos.

A construção de uma sociedade ética será o resultado da atuação daqueles que consciente e deliberadamente desenvolverem uma ação social. Mas é preciso



EDUCAÇÃO EM  
VALORES HUMANOS:  
O RESGATE DA  
CONSTRUÇÃO DO  
INDIVÍDUO ÉTICO

O DIREITO  
É APRENDER

rever nosso conceito sobre ação social. É diferente da assistência social paternalista e distanciada. A ação social não imobiliza recursos, ao contrário, mobiliza potencialidades dando sustentabilidade a uma criativa rede de relações complementares. O caminho já não é exclusivamente a determinação de um orçamento que dita o quanto se pode gastar patrocinando projetos, criando equipes, mensurando resultados, e considerar a missão cumprida.

A ação pode e deve ser muito mais ampla. A questão não é quanto temos para "gastar", até porque em tempos de crise o que mais falta é dinheiro. A questão é outra: *O que temos a oferecer?* Só dinheiro, recursos e tecnologia é pouco, e às vezes dispensável. Os grupos sociais dispõem de conhecimento construído e experimentado, de especialidades e estratégias comprovadas, de tempo voluntário e autônomo disponível, de potencialidades humanas a se desenvolver. A ação humana tem duas dimensões: uma mensurável, concreta e quantitativa; outra não mensurável, abstrata e transcendente. Quantificamos quanto custa um projeto, mas não podemos utilizar as mesmas metodologias de cálculo para dimensionar a felicidade que ele pode gerar. Qual a contrapartida? Uma proposta de desenvolvimento onde haja coerência entre o que a cabeça pensa, o que o coração sente e o que as mãos fazem. Qual a expectativa de resultados? A construção de um mundo melhor.

*O sistema educativo está infestado de muitos problemas. Não tem conseguido promover nos jovens o amor, a indulgência e a inteireza. Em vez disso, serve para incentivar a natureza animal dos estudantes, não havendo lugar para cultivar valores humanos como Verdade e Retidão. Os pais se preocupam com a educação de seus alhos, mas não se preocupam com o tipo de educação que lhes é oferecida. A educação deve ajudar os estudantes a personificar Valores Humanos tais como Verdade, Amor, Retidão, Paz e Não Violência. O conhecimento acadêmico pode ajudá-los a ganhar a sua subsistência, mas a educação deve ir além da preparação para se ganhara vida. Deve preparar-nos moral e espiritualmente para os desafios da vida. Porque nas pessoas "instruídas" em que não haja valores humanos, o que encontramos é somente ansiedade e preocupação.*

*Sathya Sai Baba*

***IMPRESSO PELA***

*Editora e Gráfica*

***ELLUS***

*Tel. (014) 343-2580*

Apoio



Iniciativa



**FUNDESCOLA**  
Ministério da Educação - Banco Mundial

Promoção



# 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](#)