

**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL –  
MESTRADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Claudio Roberto Soares da Silva

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DA  
APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ESCOLAS  
PÚBLICAS DE DOIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO**

Santa Cruz do Sul, março de 2005.

Claudio Roberto Soares da Silva

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DA  
APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ESCOLAS  
PÚBLICAS DE DOIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-Mestrado- da Universidade de Santa Cruz do Sul, para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional

Orientador: Prof. Dr. Moacir Fernando Viegas

Santa Cruz do Sul, março de 2005.

*À Patrícia, mulher, amante e fiel companheira de todas as horas.*

*À Terezinha, mãe e amiga de toda a vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por ter me concedido a oportunidade da vida, aos familiares pelas palavras de incentivo, à mãe pelo apoio durante todo o período de minha existência, à companheira Patrícia pela paciência, consideração e pelo carinho dispensado nas horas de dificuldades, aos professores e colegas da Universidade de Santa Cruz do Sul pela conquista de novas amizades e ensinamentos, e, especialmente, ao professor orientador Dr. Moacir Fernando Viegas pelo engajamento na realização do trabalho e pela incansável disposição em fazer valer a missão de um verdadeiro mestre.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os limites e as possibilidades do desenvolvimento regional a partir da aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em escolas de dois municípios da região do Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul. A justificativa para essa investigação reside na importância que tem se dado à participação social e à articulação da sociedade civil nos últimos tempos, o que, por sua vez, está associado à crescente mobilização dos fatores endógenos que contribuem para a promoção do desenvolvimento regional. Após a realização de entrevistas semi-estruturadas aplicadas a profissionais da área da educação e de entrevistas coletivas realizadas com alunos de três escolas públicas, verificou-se que o ECA, exemplo de norma inserida numa nova dimensão social do direito que se ocupa não somente com a legalidade, mas, também, com a legitimidade, é pouco conhecido e, conseqüentemente, aplicado equivocadamente na realidade investigada. Tal circunstância enfraquece o exercício da cidadania, dificulta a formação de um consenso sobre a norma elaborada pelo Estado e enfraquece o diálogo necessário existente entre a lei e os sujeitos a que se destina. As condições nas quais são aplicados alguns elementos, princípios e regras dos direitos da criança e do adolescente resultam ainda no que aqui é denominado *direito da escola*, sustentado num viés positivista, diverso do que estrutura o ECA. Esse contexto permite uma série de reflexões sobre os limites e as possibilidades do desenvolvimento regional, sobre o conceito de cidadania e seu exercício e, finalmente, sobre a contribuição do direito e da educação para construir a utopia do desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; Direitos da Criança e do Adolescente e cidadania.

## ***ABSTRACT***

The present work objective is to analyse the limits and possibilities of the regional development applying the Estatuto da Criança e do Adolescente [*Estatute of the Child and Adolescent*] ECA at schools in two cities of Vale do Rio Pardo region, Rio Grande do Sul. The justification to this investigation is based on the importance that has been given to social participation and to the articulation of the civil society lately, which is associated to the crescent mobilization of endogenous factors that contribute to the promotion of regional development. After the realization of semi-structured interviews applied to professionals of the education area and collective interviews accomplished with students of three public schools, it was verified that ECA, example of rule inserted in a new social dimension of the right that occupies not only with legality, but also with legitimacy, is barely known and applied misunderstandingly on the reality investigated. Such circumstance fades the citizenship exercise, difficults the formation of a consensus about the rule elaborated by the State and fades the necessary dialogue existent between the law and the subjects that is destined. The conditions in which some elements are applied, principles and rules of the rights of the child and adolescent result in what is denominated *right of the school*, carried in a positivist way, diferent from ECA structure. This context permits a series of refletions about the limits and possibilities of regional development, about the concept of citizenship and its exercise, and, finally, about the contribution of the right and education to build up the utopia of the regional development.

**Key words:** Regional Development; Right of the Child and Adolescent and Citizenship.

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. O EXERCÍCIO DA CIDADANIA COMO ELEMENTO ENDÓGENO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>12</b>
1.1. O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO, OS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM SUA PERVERSIDADE E OS SEUS DIFERENTES TIPOS DE APRESENTAÇÃO.....	13
1.2. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO DINÂMICA CAPAZ DE REAGIR ATIVAMENTE AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO HEGEMÔNICA.	15
1.3. CAPITAL SOCIAL, CIDADANIA E EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....	18
1.4. DEMOCRACIA E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO SOLOS FÉRTEIS PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....	26
1.5. O DIREITO ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	35
1.6. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL.....	36
1.7. O ECA EM INTERAÇÃO COM A EDUCAÇÃO E COM O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	49
1.8. O SISTEMA PROTETIVO CONSAGRADO NO ECA.....	50
<b>2. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>56</b>
2.1. A METODOLOGIA DE PESQUISA UTILIZADA, A DEFINIÇÃO DO CAMPO E OS SUJEITOS ENVOLVIDOS .....	56
2.2. OS INSTRUMENTOS DE PESQUISA UTILIZADOS E A FORMA COMO FORAM IMPLEMENTADOS NO CAMPO DE INVESTIGAÇÃO.....	60
<b>3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO AMBIENTE ESCOLAR.....</b>	<b>63</b>
3.1. O (DES)CONHECIMENTO POR PARTE DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E DOS ALUNOS ACERCA DO ECA.....	64
3.2. A APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) NO AMBIENTE ESCOLAR.....	76
3.3. OS EFEITOS DO (DES)CONHECIMENTO E DA APLICAÇÃO DO ECA NO AMBIENTE ESCOLAR E A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	84
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

As discussões sobre o tema desenvolvimento regional e Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são o foco principal das reflexões contidas nesse trabalho. O ECA, compreendido como legislação ordinária federal especial<sup>1</sup>, contempla em seu conteúdo regras, princípios, conceitos e comandos diretivos diversos. Enquanto lei pode ser utilizada e aplicada a uma série de ocasiões e circunstâncias<sup>2</sup>.

É a partir da aplicação do ECA como instrumento de promoção da cidadania e de seu exercício, em escolas públicas de dois municípios do Vale do Rio Pardo, que se tentará analisar os limites e as possibilidades do desenvolvimento regional no contexto atual. A justificativa para essa investigação reside na importância que se tem dado à participação social e à articulação da sociedade civil nos últimos tempos, o que, por sua vez, está associado à crescente mobilização dos fatores endógenos que contribuem para a promoção do desenvolvimento regional.

A existência de um novo paradigma da dinâmica do desenvolvimento regional, caracterizado pelo avanço da participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação política para a definição dos rumos do processo de desenvolvimento, está relacionada a uma série de fatores que passam desde o papel do Estado no

---

<sup>1</sup> Lei Federal n. 8069/90. É chamada de lei ordinária federal porque nasce do pronunciamento do Congresso, com a sanção do Chefe do Executivo. É especial por que regula situação específica: os direitos da criança e do adolescente (REALE, 1995).

<sup>2</sup> Possui 268 artigos subdivididos em dois livros. O Livro 1 trata da parte geral e o Livro 2 da parte especial. No presente estudo, utilizou-se conceitos e disposições contidas no Livro 1 que está subdividido em 3 Títulos que trabalham os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes como o direito à vida, à saúde, à liberdade, à dignidade, ao respeito, à igualdade, à convivência familiar comunitária, ao trabalho, à profissionalização e à educação.



processo de educação e incentivo para que esta participação realmente ocorra até a necessidade de que uma nova concepção de governança seja discutida, onde a sociedade civil possa ser vista como uma instância de mobilização do capital social.

Seguindo o conceito de Putnam (2000, p. 177), capital social diz respeito às características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Hoje, reconhecer a importância do termo e estudar as alternativas existentes para o seu fortalecimento é essencial ao desenvolvimento regional.

A sociedade pode acumular capital social de diversas maneiras, uma delas é por meio da educação. A educação é um fenômeno complexo e se manifesta de várias formas. Seu eixo dinâmico está nas relações sociais que se desenvolvem na família, no trabalho, nos grupos sociais, nos partidos e na escola, dentre outros. No Brasil, incumbe ao Estado assegurar um sistema educacional gratuito às crianças e adolescentes, que tenha por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CHALITA, 2001).

Hoje, educar para o exercício da cidadania pressupõe o reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e deveres - cidadãos. Utilizar o ECA no dia a dia escolar pode ser uma alternativa para que os conceitos de cidadania e exercício da cidadania não sejam vistos nem como sinônimos, nem como termos dissociados.

A acumulação de capital social pode se dar por intermédio do sistema escolar e o preparo ao exercício da cidadania, compreendido como uma finalidade da educação, torna-se, ao mesmo tempo, uma condição para o desenvolvimento regional. Assim, a prática escolar desenvolvida pelas escolas da região voltada à formação do cidadão e à sua preparação ao exercício da cidadania, com o apoio do ECA, torna-se excelente objeto de estudo na medida em que permite ao pesquisador descrever e analisar as realidades e possibilidades do desenvolvimento regional, contribuindo para o debate no âmbito da sociedade civil e/ou do Estado acerca do futuro dessa dinâmica de desenvolvimento e da sua concretização enquanto utopia.

O ECA é um tipo de legislação inteiramente dependente da interdisciplinaridade<sup>3</sup>, assim

---

<sup>3</sup> Entende-se a interdisciplinaridade como uma conduta que exerce uma função mediadora. “Seu objetivo não é o de acabar com as especificações da matéria ou das disciplinas, mas de permitir, no atual estágio da complexidade do desenvolvimento dos conhecimentos, conjugar os conhecimentos necessários para resolver os problemas científicos. Essa mediação entre a unidade e a multiplicidade consiste na busca de superação de limites do conhecimento

como o desenvolvimento regional. E toda a lei ou ciência que necessita de uma abordagem interdisciplinar encontra dificuldades na sua aplicação e compreensão, por sua complexidade, exigindo uma nova concepção do conhecimento, das realidades, da linguagem e do mundo como um todo e nem sempre as pessoas estão preparadas para isso.

Para o pesquisador da área das ciências jurídicas, o reconhecimento da existência dessa interdisciplinaridade se apresenta aos olhos como uma grande e apaixonante descoberta. Quando o estudo do direito se afasta do positivismo clássico que o embriaga, aproximando-se do *ser* e não apenas do *dever-ser*, um novo e instigante mundo se apresenta, provocando no observador uma motivação voltada para o estudo das contradições presentes na sociedade.

Para buscar atender aos objetivos propostos, no primeiro capítulo, inicialmente apresentou-se a compreensão do fenômeno da globalização, caracterizada em sua perversidade pela violência do dinheiro e unilateralidade da informação (SANTOS, 2004), como um movimento hegemônico capaz de consolidar uma divisão internacional do trabalho que torna os países ricos cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

Como reação ativa a esse fenômeno, mostrou-se a dinâmica do desenvolvimento regional, movimento contra-hegemônico capaz de promover a dignidade da pessoa humana a partir do fortalecimento de elementos que estão presentes no seu interior. Dentre esses, despontam o exercício da cidadania, a participação social, o conhecimento, a consciência crítica e o capital social. Como solo fértil para a promoção desses elementos que foram também chamados de “elementos endógenos”, desenvolveu-se o assunto Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição Federal de 1988 como modelo da República Federativa do Brasil.

A partir da história de formação dos direitos da criança e do adolescente, procurar-se-á demonstrar no primeiro capítulo que direito e educação, em que pese tenham andado lado a lado no curso dos anos, não lograram êxito em conquistar resultados satisfatórios para a formação cidadã e para a proteção da infância. Foi somente a partir do final da década de 80 que se iniciou a discussão sobre a proteção da infância e da juventude. Em 1990, nasceu o Estatuto da Criança e do Adolescente, como um verdadeiro instrumento de transformação, redimensionando a função do direito - que se afasta da mera legalidade presente no positivismo de Kelsen e se aproxima da dimensão de legitimidade defendida por Habermas.

---

“organizado” através de sua complementação” (PAVIANI, 2002, p. 57).

No segundo capítulo, apresentar-se-á a metodologia escolhida para analisar, na prática, o conhecimento e a aplicação do ECA no ambiente escolar de três escolas públicas de dois municípios da Região do Vale do Rio Pardo. A partir de entrevistas semi-estruturadas realizadas com diretores, supervisores escolares, orientadores educacionais, professores e de entrevistas coletivas realizadas com os alunos, procurou-se colher informações que permitissem responder ao problema de pesquisa formulado.

O terceiro capítulo do trabalho apresentará a análise e a interpretação das informações e dos dados colhidos com a pesquisa qualitativa. Subdividido em três itens, no primeiro, ocupa-se em analisar o conhecimento do ECA por parte de profissionais e alunos; no segundo, a aplicação da lei e, no terceiro, os possíveis efeitos dessas ações na questão do desenvolvimento regional.

Por fim, a partir dos dados colhidos na realidade investigada, chega-se à conclusão de que o desenvolvimento regional é uma utopia em construção e muito precisa ser feito para que se evolua da abstração para algo concreto.

## **1. O EXERCÍCIO DA CIDADANIA COMO ELEMENTO ENDÓGENO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Atualmente, a dinâmica do desenvolvimento está inserida no contexto do mundo globalizado caracterizado pela violência da informação e do dinheiro que trazem como consequência o controle e a apropriação do conhecimento, o super dimensionamento do capital financeiro e o aumento das relações de dominação sustentadas por uma divisão internacional do trabalho (SANTOS, 2004).

A partir do momento em que se intensificam as relações em âmbito mundial, unindo agentes e mercados de diferentes partes do globo, condicionados por fatos que acontecem a quilômetros de distância, surgem alternativas de reações encabeçadas por comunidades regionais que, respeitando seus valores, recursos, elementos internos, enfim, suas características peculiares, estabelecem dinâmicas próprias de desenvolvimento que, não necessariamente, representam um rompimento com o movimento global que caracteriza o desenvolvimento contemporâneo.

Para se compreender a importância do exercício da cidadania como um elemento endógeno do desenvolvimento regional, é necessário compreender de que forma essa dinâmica de desenvolvimento se manifesta no mundo globalizado, e quais são os instrumentos à disposição das regiões para incentivar esse exercício.

Endógeno é o “que se origina no interior do organismo, do sistema, ou por fatores internos” (HOUAISS e VILLAR, 2001, p. 1141). Para o fortalecimento do desenvolvimento regional compreendido como uma forma de reação ao sistema global econômico-social imposto pelos atores hegemônicos conforme será trabalhado ao longo desse capítulo, é importante identificar elementos inseridos dentro da perspectiva da endogenização.

Conforme Dalabrida (2000):

Ao se propor a endogenização do processo de desenvolvimento regional, deve se ter em mente a necessidade de buscar, na região, uma pauta comum de necessidades e aspirações. Essa pauta comum, não necessariamente consenso – é que deve constituir o conjunto de interesses e aspirações da coletividade regional (DALABRIDA, 2000, p. 217).

A endogenização identifica e orienta os elementos que caracterizam um processo de desenvolvimento que se origina no interior da região e contempla os anseios da comunidade inserida nesse território. Resulta da “tendência contemporânea ao desencadeamento de processos endógenos de desenvolvimento” (DALABRIDA, 2000, p. 219) como forma de reação aos fracassados planos externos de desenvolvimento elaborados por agentes descompromissados com a consciência de territorialidade presente na região. Isso por que a endogenização do desenvolvimento regional funciona como uma forma de reação às dominações econômicas, sociais e políticas impostas pela globalização hegemônica.

### **1.1. O fenômeno da Globalização, os elementos que caracterizam sua perversidade e os seus diferentes tipos de apresentação**

Globalização e exclusão são dois fenômenos que estão intimamente relacionados e dois conceitos que também merecem definições. O primeiro designa as características atuais do capitalismo em nível mundial e o segundo, apresenta-se como conseqüência mais visível e imediata desse sistema (SANTOS, 2001). Mas a capacidade organizacional de agentes econômicos, sociais e políticos, em âmbito regional, tem demonstrado que é possível superar as contradições do sistema capitalista a partir de uma inserção diferenciada do desenvolvimento regional no desenvolvimento global (BECKER, 2003).

A palavra global carrega consigo a idéia de conjunto e sugere a noção de integração. Os “integrados” no mundo globalizado seriam aqueles que incorporam valores e padrões de comportamento oferecidos pela sociedade capitalista a todos seus cidadãos (LIMOEIRO-CARDOSO, 1999). Essa sociedade ocupa-se em produzir e reproduzir capital promovendo uma dicotomia cruel entre acumulação-exclusão.

A globalização é algo perverso que se consolida a partir da tirania da informação e da violência do dinheiro (SANTOS, 2004). Uma das características da atualidade é o despotismo da informação. Ao invés das novas técnicas de informação contribuírem para a melhoria da qualidade de vida dos homens na terra, elas têm se concentrado nas mãos de uma minoria de

países e de grandes empresas aprofundando uma dinâmica de criação das desigualdades. A outra característica é a voracidade do dinheiro e a sua violência. A vida cotidiana se monetizou fazendo com que a necessidade por dinheiro fosse sentida em toda a parte. Hoje, todas as grandes empresas possuem uma retaguarda protegida por grandes financeiras, e saldar as dívidas passa a ser uma obrigação às nações periféricas muito mais relevante para o sistema do que saciar a fome de seu povo.

A globalização enquanto fenômeno, caracterizada como perversa em razão da violência do dinheiro e da unilateralidade da informação, consolida-se no mundo contemporâneo a partir de três formas: globalização econômica, globalização social e globalização perversa.

A globalização econômica é caracterizada pelo domínio do sistema financeiro, pelo investimento de escala global, processos flexíveis de produção e multilocais, transportes com baixo custo, economia nacional desregulada, preeminência de agências financeiras multilaterais e revolução nas tecnologias de informação e se sustenta num consenso neoliberal (SANTOS, 2002).

Dentre as transformações produzidas pela globalização econômica, destacam-se as profundas mudanças na geografia, na composição e estrutura institucional (SASSEN apud SANTOS, 2002), a enorme concentração de poder econômico por parte das empresas multinacionais e a subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais.

No entanto, a amplitude e a profundidade das interações transnacionais provocadas inicialmente pelas transações financeiras em escala global, pelo sistema de produção e pelos meios de comunicação global provocaram reflexos não somente na ordem econômica, mas, também, no social e na política dentre outros. A globalização se apresenta como um fenômeno multifacetado com dimensões interligadas (SANTOS, 2002).

A globalização social tem se estruturado num sistema de classes onde a classe formada por organizações nacionais de trabalhadores especialmente dos Estados periféricos e semiperiféricos e inclusive estes enquanto nações frágeis e dependentes do sistema são facilmente ultrapassados por uma classe capitalista transnacional - elite global - composta por um ramo local e um ramo internacional que dita as regras e formas de atuação. No ramo local, a elite empresarial, os funcionários de alto escalão do Estado, líderes políticos e profissionais influentes formam a burguesia nacional. No ramo internacional, os gestores das empresas multinacionais e

os dirigentes das instituições financeiras internacionais formam a burguesia internacional (BEKER e SKLAR apud SANTOS, 2002). O resultado desse processo, além da dominação, está nas novas desigualdades sociais produzidas por esta estrutura de classes que concentra a riqueza nas mãos de poucos e globaliza a pobreza que passa a ser característica de muitos.

A globalização política coloca de um lado os Estados hegemônicos e as instituições internacionais e de outro os Estados periféricos e semiperiféricos. Aqueles dominam, esses são os dominados. Ora pelas orientações e determinação daqueles, ora por serem influenciados, ou se deixar influenciar, pelas empresas multinacionais que se alocam em seus territórios. A política passa a ser feita no mercado, mas esse não existe como ator, e sim como uma ideologia. Os atores são as empresas multinacionais que atuam nesse mercado, despidas de qualquer preocupação ética ou finalista (SANTOS, 2004). Tal realidade provoca uma desregulação das relações, abertura do controle estatal sobre a economia, o enfraquecimento do Estado e a consolidação da democracia liberal.

Dentro dessa caracterização da globalização, identificada como algo perverso em razão da forma como o dinheiro e a informação vêm sendo utilizados para consolidar seus diferentes tipos e partindo do pressuposto de que as regiões estão inseridas dentro desse contexto e de que esse fenômeno hegemônico é irreversível, passa a interessar ao estudo identificar elementos reativos a esse sistema, despontando, entre eles, a dinâmica do desenvolvimento regional.

### **1.2. O desenvolvimento regional como dinâmica capaz de reagir ativamente ao processo de globalização hegemônica**

A discussão atual centra-se na existência ou não de dinâmicas capazes de reagir ao processo de globalização hegemônico. A teoria e a prática têm demonstrado que há duas maneiras para reagir a esse fenômeno: uma receptiva e outra reativa que contempla a concepção de desenvolvimento que irá nortear essa investigação.

Na reação passiva ou receptiva, a incapacidade organizacional dos agentes regionais é a tônica e o mercado, a economia globalizada, determina a dinâmica do desenvolvimento. A região acaba servindo aos interesses transnacionais, concedendo às multinacionais todas as facilidades possíveis, optando pela surrada fórmula de se fazer desenvolvimento concentrando investimentos e renda e, assim, gerando crescentes desequilíbrios e desigualdades sociais (BECKER, 2003).

A idéia de desenvolvimento tem sido o tema central da política oficial dos países do globo e essa preocupação com o desenvolvimento não levou o mundo a se aproximar de um consenso definitivo do que ele é nem sobre como ele deve ser alcançado. O certo é que no acolhimento passivo do processo de globalização, os governos dos países periféricos recebem fórmulas prontas, relatórios, resoluções, recomendações elaborados por instituições internacionais benévolas e coerentes, embora controladas por países hegemônicos, ávidas por apresentar o modo de proceder para alcançar o desenvolvimento, avançar em questões relacionadas à modernização e justiça social.

Com uma concepção de desenvolvimento linear coloca-se em marcha um seletivo grupo de países à frente, com uma situação cômoda e tranqüila, uns poucos no meio que tratam de superar o cansaço, as dores e a fome, avançam rapidamente satisfeitos de que a diferença em relação aos da frente está diminuindo e um número considerável de países menores e mais débeis que vão ficando cada vez mais atrasados mandando mensagens desesperadas aos ponteiros para que os auxiliem a marchar mais rapidamente (WOLFE, 1976).

A segunda forma de reação ao fenômeno da globalização hegemônica, chamada de reação ativa, resulta da capacidade organizacional dos agentes regionais, que, a partir da mobilização de fatores econômicos, sociais e políticos existentes na região, protagonizam diretamente o desenvolvimento regional.

A promoção das economias locais-regionais, em pequena escala, diversificadas, auto-sustentáveis, ligadas a forças exteriores, mas não dependentes delas é apontada como a forma mais eficaz de resistência contra a globalização. Para Santos (2002):

(...) numa economia e numa cultura cada vez mais desterritorializadas, a resposta contra os seus malefícios não pode deixar de ser a reterritorialização, a redescoberta do sentido de lugar e da comunidade, o que implica a redescoberta ou a invenção de atividades produtivas de proximidade (SANTOS, 2002, p. 72).

A regionalização que se defende conceitua-se como um conjunto de iniciativas que visam criar ou manter espaços de sociabilidade em pequenas escalas, comunitários, orientados para a auto-sustentabilidade e regidos por lógicas cooperativas e participativas.

Como se observa dentro do contexto do desenvolvimento regional, dentro de cada região, está se buscando consolidar uma dialética interna, caracterizada por acordos, alianças e contratos sociais implícitos ou explícitos, em constante processo de transformação, que provocam uma



permanente revisão dessa hegemonia (SANTOS, 2004). Não implica, portanto, em “fechamento isolacionista” e sim num conjunto de atos de proteção contra as “investidas predadoras da globalização neoliberal” (SANTOS, 2002, p. 73).

É dessa reação ativa que nasce o entendimento de que o desenvolvimento regional deve ter como base as potencialidades e especificidades de cada região fato que irá rejeitar a tese de que seja necessário para um país se desenvolver, imitar a mecânica das sociedades industriais que caracterizou a modernidade<sup>4</sup>.

Nessa compreensão de desenvolvimento, procura-se encontrar a identidade de uma região, valorizando-se o potencial de cada local, utilizando os recursos ali disponíveis, concedendo especial atenção à participação dos atores que formam essa região (BASSAN e SIEDEMBERG, 2003). Por essa razão, o desenvolvimento regional necessita de um ambiente democrático e participativo (BECKER, 2003) para que restem asseguradas melhores condições de vida às populações, com o propósito de que se desenvolvam seres humanos e não coisas.

O desenvolvimento regional é um processo localizado de mudança social sustentável, que tem como propósito primordial o progresso permanente de uma comunidade, e de seus respectivos membros, que vivem num determinado espaço regional (BOISER, 2000), mas altamente interdependente em escala mundial.

A concepção de desenvolvimento que se quer defender no presente expressa a aspiração a uma sociedade melhor, mais humana, menos desigual. Trata-se de uma proposta conhecida como “Desarrollo a Escala Humana”:

Tal desarrollo (el desarrollo a escala humana) se concentra y sustenta em la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articalición orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado (NEEF, ELIZALDE E HOPENHAYN apud BOISER, 2000, p. 156).

Nesse sentido, o desenvolvimento regional, em suma, caracteriza-se como o processo que se origina no interior de determinada localidade ou região, capaz de contemplar suas aspirações coletivas, resultante de uma ativa consciência de territorialidade, construído com a participação

---

<sup>4</sup> Aqui a palavra modernidade é utilizada para simbolizar o momento histórico pós Revolução Francesa. Para entender a importância desse período e a sua influência nos dias de hoje ler Harvey (2001) que afirma ser na modernidade que se consolida o processo de acumulação do capital com produção em massa, com mercados estáveis, padronizados e homogêneos, uma configuração fixa de influência e poder político-econômicos alicerçado na materialidade e na racionalidade técnico-científica.

consciente e ativa dos agentes sociais locais mas que não se esgota ali, estabelece um movimento contra-hegemônico que se sustenta especialmente em um multiculturalismo emancipatório (BECKER, 2003).

É inserido nessa concepção de desenvolvimento regional que surge a necessidade de compreender a importância de conceitos como o de cidadania, exercício da cidadania e capital social assim como as suas implicações no mundo contemporâneo assuntos que serão trabalhados a seguir.

### **1.3. Capital social, cidadania e exercício da cidadania**

Quando o capitalismo se estrutura na produção industrial, trazendo como consequência a diversificação das formas de exploração, deixando a descoberto a existência de uma divisão internacional do trabalho dividindo o globo em dois pólos, um formado pelos países ditos industrializados do norte e outro pelas nações não-industrializadas do hemisfério sul, a questão do desenvolvimento começa a fazer parte das discussões.

Aqueles países que participaram pioneiramente da revolução industrial submeteram os demais países a uma divisão internacional do trabalho, feita em função das necessidades dos países que só se industrializaram em função dos recursos naturais dos países não desenvolvidos (SINGER, 1977).

Adotando estilos diferentes de desenvolvimento algumas regiões conseguiram tirar melhor proveito dessa realidade do que as outras. Essa constatação provocou a seguinte interrogação: por que isso acontece? Por que se observam diferenças na dinâmica dos processos de desenvolvimento?

Alguns estudos procuravam e ainda buscam responder a essas questões voltando seus olhos para os elementos existentes no interior dessas regiões. É a partir dessa observação que algumas explicações começaram a dimensionar elementos que até então passavam despercebidos. Um dos exemplos mais interessantes dessas constatações é aquele conhecido como “capital social”. Os estudos sobre capital social tentam reunir categorias de análise oriundas da economia e de outras ciências sociais (sobretudo a ciência política, a sociologia e a antropologia): estoque, recursos, cumulatividade, redes sociais, confiança mútua, convivência, compromisso cívico, entre outras (MILANI, 2004).

Na Europa, Pierre Bourdieu, um dos maiores teóricos do assunto, aborda o capital social relacionando-o com os benefícios individuais e de classe oriundos de relações pessoais e valores socialmente compartilhados. Lembra que este seria um dos tipos de recursos de que dispõem os indivíduos e os grupos sociais, os outros sendo o capital econômico, simbólico, histórico e cultural.

O capital social é, para Bourdieu, o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social. O capital social é propriedade do indivíduo e de um grupo; é concomitantemente estoque e base de um processo de acumulação que permite a pessoas inicialmente bem dotadas e situadas de terem mais êxito na competição social (MILANI, 2004).

A idéia de capital social remete aos recursos resultantes da participação em redes de relações mais ou menos institucionalizadas. Entretanto, o capital social é considerado uma quase-propriedade do indivíduo, visto que propicia, acima de tudo, benefícios de ordem privada e individual (BOURDIEU, 1979).

No presente trabalho, entretanto, optou-se por conceituar e trabalhar a noção de “capital social” presente na obra de Putnam (2000) que aborda o tema de uma maneira diferente da realizada por Bourdieu. Segundo o autor, é a quantidade de “capital social” acumulada numa determinada região que irá diferenciá-la de outra. Putnam, salienta que, em uma comunidade ou uma sociedade *abençoada* por estoques *significativos* de capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o surgimento da confiança mútua.

A noção de “capital social”, a partir da década de noventa, passa a ingressar na literatura, a fazer parte das discussões dos governos nacionais e internacionais e dos movimentos sociais organizados. O objetivo é ampliar a noção do termo “capital”, estabelecendo-se um novo conceito que trabalhará com as possibilidades e os limites do processo de desenvolvimento a partir da presença e da qualidade das relações sociais. Recebeu atenção do meio científico, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento regional por estar “diretamente ligado às características da organização social e das relações cívicas encontradas em cada região ou território” (MORAES, 2003, p. 127).

Partindo do estudo de Putnam (2000), o capital social se consolida a partir de relações sociais institucionalizadas na forma de normas ou de redes sociais. E essas relações sociais são institucionalizadas por que representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais. Para todos, como se observa, o capital social necessita de sujeitos ativos e conscientes, ou seja, de exercício da cidadania.

A expressão “capital social” diz respeito às “características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2000, p.177).

O conceito de capital social em Putnam é praticamente uma unanimidade entre aqueles que estudam as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regionais. Analisando o processo de desenvolvimento de regiões da Itália, Putnam (2000) percebeu que as comunidades se tornaram ricas por que conseguiram incorporar capital social. Para ele, em contextos modernos e complexos, a confiança social pode emanar de duas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica. Essas regras não necessariamente precisam ser leis. São normas de condutas sustentadas tanto por meios de condicionamentos e socializações, quanto por sanções.

Putnam (2002) faz menção a “sistemas de participação cívica”, como sendo uma forma essencial de capital social. As palavras participação e participatório surgiram pela primeira vez na questão do desenvolvimento por volta do final da década de 50, a partir da constatação de que os projetos de desenvolvimento não estavam contribuindo às melhorias de qualidade de vida das classes oprimidas. Ativistas e funcionários de várias organizações internacionais buscaram justificativas para esse fenômeno na ausência de envolvimento da população na formulação, implementação e avaliação das políticas de desenvolvimento. A partir de então, a participação tornou-se um *eslogan* atraente em termos políticos e econômicos. Atualmente, acredita-se que a participação torna os projetos mais eficientes e abre as portas para a entrada de novos investimentos e recursos (RAHNEMA apud SACKS, 2000).

A participação social e a articulação da sociedade civil têm sido tratadas com especial relevância nos últimos tempos. Isso se deve à crescente mobilização dos fatores endógenos que contribuem para a promoção do desenvolvimento regional (BECKER(A), 2002) e para fazer frente ao movimento de exclusão social provocado pelo processo de globalização. No entanto, é

importante ressaltar que *participação social* é um dos elementos que compõe a expressão *exercício da cidadania* que contempla em seu conteúdo o estudo, também, da *consciência crítica* e do *conhecimento*.

A existência de um processo de desenvolvimento caracterizado pelo avanço do exercício da cidadania combinando múltiplas formas de democracia direta com representação política, para a definição dos rumos do processo de desenvolvimento, está relacionada a uma série de fatores que passam desde o papel do Estado no processo de educação (à formação de uma consciência crítica) até a necessidade de que uma nova concepção de governança<sup>5</sup> seja discutida, onde a sociedade civil passa a ser vista como uma instância de mobilização do capital social (BECKER (B), 2002).

No conceito de capital social contido na obra de Putnam (2000), percebe-se que, implicitamente, trabalha-se a questão do exercício da cidadania. Quando o autor fala sobre os sistemas de participação cívica como elementos do capital social, ao verificar os seus efeitos, afirma que eles aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual, promovem sólidas regras de reciprocidade, facilitam a comunicação e o fluxo de informações permitindo que as boas reputações sejam difundidas e consolidadas fortalecendo a confiança e a cooperação, além de corporificarem o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações (PUTNAM, 2000, p. 183). A participação de que fala pressupõe consciência crítica do sujeito participante e conhecimento de sua importância. E conforme o estudo do autor, o incremento no desenvolvimento econômico se deu a partir do fortalecimento dessa tradição cívica a partir da década de 70. O elemento endógeno propulsor desse desenvolvimento fora o incremento do exercício da cidadania.

Autores contemporâneos têm se preocupado em demonstrar que o conceito de “cidadania” evoluiu, adquiriu um *status* próximo à condição de ser humano (MARSHAL, 1967; COVRÉ,

---

<sup>5</sup> O conceito de governança embora exista de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos de democracia liberal-burguesa, desde o séc. XIX, apenas nas últimas décadas vem sendo debatido com mais intensidade no mundo político e acadêmico. Esse conceito não possui uma definição muito clara e precisa de seu conteúdo, variando de autor para autor, mas é unânime o entendimento de que o termo governança possui uma relação muito forte com o termo governabilidade. Este se refere às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, aquele pode ser entendido como os aspectos adjetivos/instrumentais da própria governabilidade. Em geral, entende-se a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas (ARAÚJO, 2002).

1998;) que por sua vez, também, não é sinônimo da expressão “exercício da cidadania” que como a própria semântica indica, pressupõe uma atitude, uma ação.

Segundo Marshall (1967), o conceito de cidadania vem ligado às três fases ou elementos dos direitos humanos: o elemento civil, relacionado aos direitos civis de liberdade individual; o elemento político ligado à participação no exercício de poder político; e o elemento social correlacionado a direitos sociais e bem-estar econômico-social.

Mas esse autor não define claramente no que consiste o conceito cidadania. Trabalha sim a reforma de um ponto de vista até então vigente, considerando o termo numa dimensão muito mais ampla, confundindo-o com o conceito de Direitos Humanos. Isso se deve a seu sentido histórico libertário e revolucionário na luta pela definição de espaços civis por parte de novos grupos emergentes principalmente a partir da constatação que a expressão cidadania nasce com a revolução francesa (CORREA, 2002).

É na passagem do consenso tradicional, característico da sociedade teocrática, para o consenso racional da sociedade moderna baseada em leis e princípios de direito natural<sup>6</sup>, que se observa a importância da tese do contrato social como explicação lógica do Estado e do Direito. Foram as idéias iluministas da valorização da razão e vontade humanas e o paradigma do direito natural que serviram de base para as revoluções burguesas e aos individualismos modernos. A cidadania enquanto vigência dos direitos humanos foi uma conquista histórica da burguesia. Hoje, pode-se compreender a cidadania como realização democrática de toda uma sociedade, compartilhada pelos indivíduos a ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor fonte a plenitude da vida.

A cidadania no contexto atual com a enumeração dos direitos civis, sociais e políticos, através da Constituição de 1988, no Brasil, assume uma conotação jurídico-social e política que procura ir além do individualismo burguês do séc. XVIII. Hoje, a palavra “cidadania” é entendida como uma prerrogativa inerente à qualidade de ser cidadão e adquire uma dimensão muito mais ampla do que a preconizada nos séculos passados. “A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” (MARSHALL, 1967, p. 76).

Para muita gente, ser cidadão confunde-se com o direito de votar (COVRÉ, 1998). Mas quem já teve alguma experiência de exercício de voto em outros espaços (bairro, igreja, escola,

---

<sup>6</sup> Opta-se pela definição de direito natural proposta por BOBBIO (1992, p. 52) que o entende como o direito que todo o homem tem de obedecer apenas à lei de que ele mesmo é legislador.

sindicato, etc...) sabe que isso não significa, necessariamente, garantia de cidadania. Isso por que nos tempos modernos, ser cidadão é na verdade uma situação passiva. Exercer a cidadania assume a característica de uma condição ativa. Ou seja, são dois conceitos diferentes mas que se complementam um ao outro. Para que haja exercício de cidadania é fundamental que exista o ser cidadão e a situação passiva da cidadania. Agora, de nada adianta ser cidadão sem a perspectiva ou possibilidade de por em prática essa prerrogativa: a de exercer cidadania.

Além de se ressaltar a diferença entre o conceito de “cidadania” e a expressão “exercício da cidadania” é importante apresentar os pilares mestres em que se sustenta o exercício da cidadania entendido como elemento endógeno do desenvolvimento regional: a consciência crítica libertária, o conhecimento e a participação social.

Para compreender a consciência crítica é preciso entender que a prática da liberdade passa pelo despertar da consciência crítica, sendo um desafio aos educadores assegurar um processo linear de transmissão e recepção em relação aos educandos, encontrando ordem no caos através do diálogo (FREIRE, 1984). É o diálogo o pressuposto essencial dessa forma de conscientização.

A consciência crítica possui um conteúdo que exige do agente algumas características. A primeira delas diz respeito ao diagnóstico e à análise do problema. O ser dotado desta consciência tem a capacidade de reconhecer o problema e o anseio de analisá-lo profundamente. Dentro deste processo crítico, pode até chegar à conclusão de que não tem condições de fazer esta análise, reconhecendo estar desprovido dos meios necessários a isso. É exatamente o contrário do que faria um ser dotado de consciência bancária ou ingênua, o contraponto da consciência crítica. Naquela, o ser interpreta o problema e elabora uma análise puramente simplista ou com simplicidade. Não se preocupa em aprofundar as causas e os efeitos do fato que consubstanciou o problema, apresentando conclusões superficiais e não específicas (FREIRE, 1984).

O ser crítico reconhece que está inserido em um mundo dinâmico. O espaço, as culturas, os paradigmas e, primordialmente, o ser humano, entre outros, estão em constantes processos de mutações. O pragmatismo e o saudosismo não fazem parte de seu conteúdo. Critica o passado, o presente e o futuro. Ciente de que é um elemento inserido dentro deste sistema de transformações permanece sempre atento às descobertas e inovações, procurando verificá-las ou revisá-las, se for o caso, a qualquer momento. O ingênuo está satisfeito com as experiências já existentes, não se permitindo investigar.

Quem critica ama o diálogo. E o diálogo exige amor. O diálogo é um “fenômeno da natureza humana” e se manifesta através da palavra (FREIRE, 1984, p. 91). Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão. E não basta ser só palavra, ela tem que ser verdadeira. Para isso, necessitamos de uma interação entre a ação e a reflexão que constitua a *praxis* capaz de transformar o mundo. A palavra com sacrifício da ação redundava em mero verbalismo, blá-blá-blá; com o sacrifício da reflexão, em mero ativismo. Resumidamente, o diálogo é uma relação linear e horizontal entre A e B. Além do amor, alimenta-se de fé, humildade, esperança e confiança. É o melhor elemento para caracterizar a comunicação. Pressupõe uma matriz crítica e resulta em um criticidade.

Se é dizendo a palavra com que pronunciando o mundo, os homens o transformam, o diálogo se impõe como o caminho pelo qual os homens ganham significação enquanto homens (FREIRE, 1984, p. 93). O crítico é um eterno inquieto. Quanto mais desenvolve a sua consciência crítica, mais angustiado com a sua inquietude ele fica sendo a recíproca também verdadeira. É uma decorrência daquilo que já foi dito, pois quanto mais se investiga, descobre, questiona, indaga, força, choca, critica algo, mais se percebe a necessidade de nutrir a sua consciência com novos alimentos do saber.

A percepção crítica pressupõe a apropriação de um conteúdo. E este se manifesta através do conhecimento. É ele que irá nutrir a consciência e contribuir com o exercício da cidadania. O mundo se divide entre aqueles que produzem conhecimento e aqueles que apenas o copiam. É impossível estabelecer uma dinâmica própria de desenvolvimento regional sem o manejo adequado do conhecimento (DEMO, 2000).

É importante salientar que a nova fase da economia capitalista engloba dois aspectos: o informacional e o global. A produtividade e a competitividade das empresas, das regiões e das nações nesta economia está diretamente relacionada com a capacidade de gerar, processar e aplicar as informações baseadas em conhecimento de forma eficiente. Todos esses componentes centrais de produção (capital, trabalho, informação, tecnologia) são organizados em escala global (CASTELLS, 1999). Torna-se, portanto, essencial a atenção para a intensidade do conhecimento na economia baseada na informação e a falta de conhecimento pode ser um elemento reprodutor das desigualdades que caracteriza a perversidade da globalização já retratada anteriormente.



No desenvolvimento informacional, termo utilizado por Castells (1999) para indicar a nova dinâmica de desenvolvimento desse século, conhecimento e informação serão os grandes diferenciais. O processamento da informação é focalizado na melhoria da tecnologia e estrutura-se nas várias possibilidades de geração de conhecimentos que vão resultar no domínio de tecnologias de informação que serão os diferenciais principais entre os países ditos desenvolvidos e os considerados em desenvolvimento.

Se o industrialismo é voltado para o crescimento da economia, o informacionalismo visa o crescimento tecnológico, sendo essencial à sua concretização a acumulação de conhecimentos e dos processos de informação. Por essa razão, diz-se que a busca por conhecimento e informação caracteriza a função da produção tecnológica do informacionalismo (CASTELLS, 1999).

O mundo se divide cada vez mais entre a parte que é capaz de produzir conhecimento próprio e a outra que o copia. É impossível formular e manter projeto próprio de desenvolvimento sem manejo adequado do conhecimento. Aí reponta nova face da pobreza: mais comprometedora que a carência material é a pobreza política, ou seja, a dificuldade extrema de organizar o próprio destino com autonomia mínima. O mal maior não será a fome – tecnologicamente fácil de debelar – mas a ignorância, ou seja, a condição de massa de manobra ou a incapacidade de gerar suas próprias oportunidades (DEMO, 2000, p. 22).

A sociedade informacional está se estruturando em raízes históricas e regionalizadas, mesmo em razão das novas tecnologias estarem integrando o mundo em redes globais. A tendência social e política característica da década de 90 é a construção da ação social e das políticas em torno de identidades primárias. “Por identidade, entendo o processo pelo qual um ator social se reconhece e constrói significado principalmente com base em determinado atributo cultural ou conjunto de atributos” (CASTELLS 1999, p. 39),.

Compreendido como um direito/dever, a prática da cidadania pode ser a estratégia para a construção de um mundo melhor. Mas o pressuposto é que com o despertar da consciência crítica, esteja assegurado o direito de reivindicar direitos e que o conhecimento destes se estenda à população (COVRÉ, 1998, p. 62). O conhecimento portanto, se apresenta como resultado de uma construção interna mediada por fatores externos como pode acontecer, por exemplo, nas relações pedagógicas dialéticas existentes entre educador e educando, onde ambos trazem suas bagagens de vida e promovem uma interação entre elas respeitando as suas diferenças, construindo e consolidando uma forma de conhecimento (BECKER, 1996).

O homem é um ser racional e procura se enquadrar no universo valendo-se dessa postura de racionalidade que consiste numa atitude iluminativa da realidade dada a conhecer. “Isso significa dizer que é com a razão e com os instrumentos da razão humana que nos colocamos problemas e os resolvemos ou tentamos resolvê-los” (THUMS, 2000, p. 42).

E somente a crítica é capaz de “hominizar” a condição humana. A consciência é um estágio de maturidade através do conhecimento, das vivências e experiências do ser humano e a crítica é um elemento que deve estar presente em todos os homens para que ele alcance um estágio evolutivo capaz de lhe assegurar uma maior qualidade de vida, cidadania e possibilidade de seu exercício (THUMS, 2000).

Portanto, ao desenvolvimento regional é fundamental o diálogo, a existência de uma crítica consciente que se expressa a partir da apropriação de um conteúdo, chamado também de conhecimento e a atuação do ser de forma realmente ativa, participativa, atuante. Ao desenvolvimento regional é essencial, como se observa, o exercício da cidadania pois esse conceito corresponde exatamente ao somatório dos elementos descritos acima. E, finalmente, à consagração do exercício da cidadania é essencial a liberdade que reside numa concepção de mundo democrático apresentado a seguir.

#### **1.4. Democracia e Estado Democrático de Direito como solos férteis para o exercício da cidadania**

O exercício da cidadania necessita de uma intensa mediação resultante da articulação entre indivíduos-membros de uma sociedade democraticamente organizada e o aparelho do Estado como sua expressão soberana e realização política (TEIXEIRA, 1986). É com a participação social que o fenômeno do exercício da cidadania se completa e para que isso aconteça é preciso cultivar um solo fértil capaz de assegurar a sua existência.

A participação é o eixo político da política social (DEMO, 2001). Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista.

Para Ammann (1977, p. 13), “participação social é o processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens dessa mesma sociedade”. Desta forma, ser participativo é produzir, tomar parte na gestão dessa

produção e usufruir seus resultados. Há duas formas de participação: a participação direta e a indireta. Na primeira delas, o sujeito é o ator responsável diretamente pela produção, gestão e pelo usufruto dos bens, na segunda, agrupa-se, voluntariamente, em associações, sindicatos, conselhos, comitês, comissões, etc., promovendo de maneira indireta sua participação social.

É o Estado Democrático de Direito aquele que melhor oferece as condições para o exercício da cidadania de forma consciente e participativa. E seguindo essa compreensão, segundo Touraine (1996), o desenvolvimento torna-se uma consequência da democracia. Quanto mais democrática for uma sociedade, mais desenvolvida ela será.

No entanto, é preciso se estudar e dimensionar a qualidade dessa participação acreditando que, na verdade, o que se deve aprimorar é o exercício da cidadania. Nesse sentido:

A participação é uma das esferas de opção mais complexas. Ela propõe as questões – difíceis de serem enfrentadas francamente pelos dirigentes políticos e planejadores – de quem está optando, como as opções são postas em prática, e se o estilo de desenvolvimento encara a participação, principalmente, com um meio, como um fim, ou como um componente essencial. Quando a participação é algo imposto de cima, converte-se em mobilização, em meio de conseguir fazer as coisas. Quando vem de baixo, comumente, focaliza a distribuição, fazendo-se também um meio, do ponto de vista dos grupos capazes de participar, de obter imediatamente uma porção maior dos frutos do desenvolvimento. A autêntica participação criadora que intensifica a consciência dos participantes quanto aos valores, temas e possibilidades de fazer opções, influenciando o conteúdo do desenvolvimento, gerando novos meios de fazer as coisas e, além disto, protegendo o direito dos participantes a uma porção equitativa dos frutos do desenvolvimento, continua a ser uma aspiração esquiva, porém sua transformação em realidade pode, muito bem, demonstrar-se a final o requisito mais essencial de um estilo de desenvolvimento que aumente a capacidade da sociedade para funcionar a longo prazo em prol do bem-estar de seus membros (WOLFE, 1976, p. 32).

É na possibilidade da participação, na ocupação democrática dos espaços públicos da palavra e da ação que a liberdade se manifesta (LAFER, 1979). Porém, é fundamental que se compreenda o significado da expressão democracia que se está falando.

Foi no século XX que se intensificou o debate em torno da questão democrática. E esse debate, na primeira metade, foi marcado pelo enfrentamento de duas concepções: a primeira denominada de concepção liberal-democrática; a segunda, de concepção marxista de democracia. Desse enfrentamento, pode-se afirmar que foi a primeira que serviu de base para as concepções hegemônicas que passaram a vigorar na segunda metade do século XX, salientando-se que essas concepções estão relacionadas às respostas dadas por Kelsen, Schumpeter e Bobbio a três questões – a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida

democrática; e da inevitabilidade de representação nas democracias de grande escala. (SANTOS, 2003).

Para Kelsen (1980), a democracia entendida enquanto forma e não como substância, não corresponde a um conjunto preciso de valores nem a uma forma única de organização política. Existe um relativismo moral e um método para a solução dessas divergências que passa pelo parlamento. Nesse relativismo moral, o problema da legitimidade é resolvido pela legalidade.

Para Schumpeter (1961) o processo democrático seria um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas. A democracia se consolidaria às custas da manipulação dos indivíduos nas sociedades de massa (SANTOS, 2003).

Já para Bobbio (2000) a democracia seria um conjunto de regras voltado para a formação das maiorias através do exercício do direito de voto e da representatividade. Ele parte do pressuposto de que a Democracia é um conjunto de regras voltadas para a determinação de quem estará autorizado a tomar as decisões coletivas, sem determinar o conteúdo que dependerá sempre do governo – de quem ganha as eleições.

Para Santos (2003) essas correntes fundamentaram uma concepção hegemônica, no período do pós-guerra, que caracteriza a democracia como uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral., salientando que, ao largo da formação de uma concepção hegemônica da democracia como prática restritiva da legitimação de governos surgiu, também, no período pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas que se poderia denominar de contra-hegemônicas que salientam a necessidade de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional.

Essas correntes compostas por nomes como Lefort (1986), Catoriadis (1986) e Habermas (1987 e 2000) pensam a democracia não vinculada a algo acidental ou a uma obra de engenharia institucional e sim como uma ruptura na trajetória de uma sociedade. E tal percepção implica em reconhecer os elementos culturais, as práticas sociais e a força transformadora de novas normas e leis.

De acordo com a concepção de democracia que se defende nesse trabalho, o procedimentalismo ainda existente no contexto democrático tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas e para ser plural, a política deve contar com assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. A democracia assume a forma de um exercício coletivo do poder político (SANTOS, 2003) onde a sociedade que consegue acumular mais capital social, conseqüentemente, alcança níveis mais elevados de democracia e desenvolvimento.

Num contexto democrático e participativo, onde há várias possibilidades dos homens se organizarem, os padrões de desenvolvimento não saem da cabeça de um homem só, mas sim do resultado de um processo de troca dialógica que contempla diferentes grupos e culturas (BECKER, 2003). Elaborar, implementar e avaliar política social e econômica voltada à promoção do desenvolvimento se torna um exercício de todos no Estado Democrático de Direito.

Com o advento do Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil no artigo primeiro, as políticas alcançam, na teoria, uma posição de destaque jamais observada na história do país. No entanto, inúmeras são as dificuldades que se impõem para a efetivação desse Estado e, conseqüentemente, para uma efetiva implantação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional.

Atualmente, tem-se discutido intensamente o Estado brasileiro. Reformas nos mais diferentes e estratégicos setores e áreas ligadas ao poder estão sendo apresentadas à sociedade como alternativas urgentes para a efetivação do Estado Democrático de Direito, que desde 1988 parece ser um conceito não muito claro para todos.

É importante ressaltar que o Estado Democrático de Direito (EDD) restou assegurado na Constituição Federal, em 1988, com o objetivo de resgatar princípios do Estado social e ir além. A teoria do Estado Democrático de Direito provoca uma série de discussões não só no mundo acadêmico como também na atuação política e no processo de implementação das políticas públicas.

Na busca por um fortalecimento da teoria do EDD, é forçoso reconhecer que o seu advento não pressupõe o abandono do sistema capitalista. Já na consagração do Estado social se verificava essa tendência. Em ambos, mantém-se a ordem capitalista e esse é um dos principais pontos de diferença existente entre eles e o Estado Socialista, conforme ensina Bonavides:

O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo estado liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo no Ocidente, o distingue desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardinal a que não renuncia (BONAVIDES, 1972, p. 205).

O Estado social e o EDD também não são sinônimos, mas guardam uma relação muito íntima entre ambos. A principal diferença existente é a primazia na defesa dos valores democráticos que caracteriza o EDD e não era ponto central no Estado social, mas ambos acolhem o sistema capitalista, reconhecendo a influência e a relação havida entre o econômico e o social.

Isso significa dizer que para a compreensão do EDD é necessário que se reconheça a existência de um sistema capitalista, o que inviabiliza a construção de uma teoria que desconheça os reflexos das contradições existentes nesse sistema que se reproduzem na atuação do Estado inserido no contexto da sociedade capitalista.

Após a queda do muro de Berlim e do fim da União Soviética, o mundo ocidental praticamente se unificou em torno de um sistema: o capitalista. No caso dos países de industrialização avançada, (Inglaterra, França, EUA, Alemanha e outros), as sociedades passaram a apresentar características peculiares que acabaram influenciando nas tomadas de decisões do Estado e na atuação de seus governantes no sentido de manutenção dos privilégios das classes dominantes. Tecnicamente, os cidadãos desses países gozam de uma série de direitos e de uma cultura política livre dentro de uma concepção democrática pluralista.

Mas em uma sociedade capitalista, essa concepção democrática pluralista de sociedade e da política, é considerada errônea no essencial (MILIBAND, 1982, p.15). As críticas ao pluralismo desses países residem nas características do Estado capitalista, que sustenta uma sociedade formada por elites que dividem o poder influenciando nas tomadas de decisões.

Seguindo o esquema marxista, na sociedade capitalista há uma classe proletária dominada e uma classe burguesa dominante que controla os meios de produção, sendo plenamente capaz, em razão do poder econômico que possui, de usar o Estado como instrumento de manutenção dessa dominação. Nesse esquema, as classes formariam a sociedade civil (entendida como a esfera das relações econômicas) estando separada do Estado considerado a esfera do poder político (CORREA, 2002). Estado aliás que na concepção de Marx (1978) seria o “principal comitê voltado para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia”.

Essa concepção foi e é criticada pelos democratas liberais que entendem ser impossível falar em hegemonia de uma classe burguesa, sendo o tipo de poder econômico encontrado na sociedade capitalista extremamente difuso, fragmentado e competitivo. Poder-se-ia falar no máximo de uma pluralidade de elites competitivas, políticas e outras (MILIBAND, 1982, p.36), sendo essa falta de coesão e de objetivo em comum um complicador para a formação de uma classe dominante.

É importante que se reconheça a seguinte relação: não sealaria em Estado Democrático de Direito sem conhecer o estado social e aceitar o fato de que este venha a ser uma “evolução” do estado liberal (BONAVIDES, 1972). E a formação do estado liberal é a história de apogeu e dominação de poder por parte de uma classe social: a burguesia. Para tentar entender a existência de uma classe dominante na atualidade, precisa-se viajar no tempo até os idos do século XVIII.

Foi com a formação do Estado Moderno, seguida da derrocada do antigo regime, sob as idéias iluministas e liberais, que uma classe então emergente - a burguesia - alcançou o poder. O fato marcante de tal conquista foi a Revolução Francesa em 1789, não desconhecendo a importância da Declaração de Virgínia em 1776, mas entendendo que o movimento francês foi mais coerente, resultando numa universalização dos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade que permeiam as bases dos Direitos Humanos do Ocidente.

A filosofia centrava-se na valorização da razão humana e conceitos como liberdade e igualdade passam a ser debatidos pelos maiores pensadores da época. Sob as influências do pensamento econômico liberal de Adam Smith e contando com os subsídios do direito natural e de filósofos como Lock, Kant, Rosseau, Montesquieu, Voltaire, Diderot, Dalember e outros, firmaram-se as bases dos ideais burgueses (COTRIM, 2002).

Para Locke (1978) nossa mente na verdade seria uma *tabula rasa*, sendo todo o conhecimento humano adquirido por meio dos sentidos e, depois, desenvolvido pela razão. O homem por natureza é um ser livre, devendo submeter-se somente à lei dessa natureza e não a poderes superiores. A contribuição de Locke para os ideais burgueses foi importantíssima, por afastar as influências do clero e os arbítrios dos reis que fundamentavam suas leis na palavra de Deus, combatendo duramente o poder absoluto: “se o homem no estado de natureza, é tão livre, conforme dissemos, se é senhor absoluto de sua pessoa e posses..., porque abrirá ele mão dessa liberdade ...e sujeitar-se-á ao domínio de qualquer outro poder?” (Locke, 1978, p 71).

Para Kant, um novo reino das idéias se abre a partir da razão humana. Inaugura a filosofia crítica. Kant não pergunta que é ou qual é a realidade, o que são as coisas, que é o mundo e sim, pergunta como é possível o conhecimento da realidade, das coisas do mundo. É uma mente que dá as costas para o real e se preocupa consigo mesma. Não lhe importa saber, senão saber se sabe (BONAVIDES, 1972). Há inúmeros trabalhos publicados que apresentam o conteúdo da teoria de Kant. Para o presente trabalho, interessa apresentá-lo como um dos maiores filósofos da humanidade por conseguir desenvolver o racionalismo e um esquema filosófico que influencia a interpretação do direito até os dias de hoje.

Na consolidação da burguesia como classe dominante, a teoria de Montesquieu que dividiu os poderes também nasceu com o objetivo de estabelecer limites à atuação do Estado buscando consagrar os princípios de liberdade e igualdade. A filosofia política do liberalismo cuidaria para que a liberdade fosse respeitada a partir da pluralidade dos poderes: “o poder detém o poder”:

Quando os poderes Legislativo e Executivo ficam reunidos numa mesma pessoa ou instituição do Estado, a liberdade desaparece [...]  
Não haverá também liberdade se o poder Judiciário não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se o Judiciário se unisse ao Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 1996, p.168).

Hoje, em que pese a separação dos poderes da forma clássica como a apresentada por Montesquieu, esteja sendo gradualmente superada, em razão de novas práticas de equilíbrio político e acomodação a esquemas constitucionais que já não se limitam a proteção de direitos individuais, não há como se negar que na época, fazia parte de uma engenhosa teoria por corresponder a uma efetiva e prática distribuição de poderes entre titulares que não se confundiam (BONAVIDES, 1972). Nas ciências jurídicas um ramo denominado de Direito Administrativo deve muito de sua evolução à teoria dos “pesos e contrapesos” formulada por Montesquieu.

E essa burguesia que cresceu com o Estado Moderno fortaleceu o Estado liberal e o sistema capitalista a partir de uma relação de dominação. Há, na sociedade capitalista, elites econômicas que controlam os modos de produção, são os detentores do capital (empresários em geral) e manipulam as decisões de acordo com o seu poderio econômico. E essa sociedade conta com uma elite estatal formada pelos representantes dos Governos de Estados e pelos altos escalões da Administração pública (presidentes, primeiros-ministros, ministros, altos funcionários públicos e outros administradores do Estado, alta cúpula militar, juízes da suprema corte,



senadores e deputados, governadores, prefeitos...) e suas ramificações nas esferas sub-nacionais (MILIBAND, 1982), e tal influência acaba provocando ingerências na elaboração, implementação e avaliação das políticas sociais, principalmente, em países como o Brasil que hoje vivem sob a efígie do Estado Democrático de Direito.

O Brasil é considerado um país de industrialização tardia que fundamentou seu processo de crescimento econômico na base exportadora agrícola cafeeira. Sua elite capitalista é de origem oligárquica rural cujas ações influenciaram decisivamente na formação do Estado capitalista brasileiro com características peculiares mas que não se diferenciam em muito daquelas já constatadas nos países de industrialização avançada.

Segundo os dados do IBGE, 10% da população detém quase 50% de toda a riqueza nacional e um terço dessa população vive em estado de pobreza absoluta, colocando o Brasil como o campeão mundial da desigualdade social. Diante de tal realidade, não há como se negar que há uma elite brasileira formada por poucos privilegiados que conseguem influenciar decisivamente nas formulações de políticas que praticamente mantiveram inalteradas as circunstâncias sociais por décadas. Tal constatação pode se indicar por que se caminhava a passos lentos para a efetivação do EDD.

Um exemplo de influência das elites reside na questão de interpretação hermenêutica dos conceitos constitucionais por parte daqueles que trabalham diretamente no assunto (juízes, advogados, Ministros dos Tribunais Superiores). “O Estado social está contido juridicamente no constitucionalismo democrático (BONAVIDES, 1972)” e é sob esse ponto de vista que se estruturou nossa Constituição, mas em razão dos velhos paradigmas do Direito, os principais componentes do Estado Democrático de Direito estão no aguardo de sua implementação.

Para o Estado de Direito (trabalha com o conceito de que a administração está subordinada à regra do direito, à lei, o que não quer dizer ao povo) a administração é uma função essencialmente executiva. O governo é executivo e encontra na lei seu fundamento e limite. O indivíduo tem em face do Estado não só direito privado, mas também direitos públicos, agindo legitimamente quando ancorado em leis. Já no Estado Democrático, o princípio básico e fundamental é a soberania popular, a participação. Quando a Constituição fundiu ambos os conceitos, preocupou-se em aliar ou correlacionar a lei à soberania popular (SILVA, 1996).

Ao se analisar os incisos que acompanham o artigo primeiro da Constituição<sup>7</sup>, observa-se os fundamentos do Estado Democrático de Direito alicerçado sobre a soberania, cidadania, dignidade, valores sociais e pluralismo político. O conceito passa, então, a adquirir uma conotação mais política do que jurídica.

Tal afirmativa ganha força quando se analisa o parágrafo único onde se assegura que todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Observa-se que a questão do papel do Estado Democrático de Direito não se esgota nos aspectos jurídicos. A discussão polêmica do futuro da democracia extrapola as questões legais e os limites das ciências jurídicas para provocar discussões no âmbito das ciências sociais e políticas.

Nas sociedades ocidentais capitalistas, para que se fale realmente em democracia, o poder tem que ser competitivo e difuso. Ninguém pode ter poder demasiado, ele deve estar fragmentado entre todos que o exercem diretamente ou através de grupos organizados valendo-se do sufrágio universal, de eleições livres e regulares, de instituições representativas, de direitos civis efetivos, incluídos o direito à palavra, associação e oposição (MILIBAND, 1982). Caso contrário, não há liberdade.

Marx (1985) salientava que, na relação de dominação, o proletário jamais conseguirá alcançar sua liberdade por que estará sempre sob o comando do capitalista. Enquanto persistir a necessidade do operário vender a sua força de trabalho para conseguir sobreviver, não há o que se falar em liberdade. Mas o Estado social se apresenta para o mundo a partir das reivindicações das classes operárias e como já dissemos, o EDD significa uma nova interpretação dessa forma de Estado. Quando as pressões das massas através de seus mais variados mecanismos e instrumentos conseguiram se manifestar de forma livre, direitos lhe foram assegurados. Quando isso ocorreu, questionou-se ainda mais a falta de liberdade que Marx defendia. Na verdade, ele estava se referindo à liberdade econômica que não se trata da mesma coisa que liberdade política. Mas é imperativo reconhecer que graças à liberdade política é que se constitui o Estado social e se abriu a possibilidade para a discussão do Estado Democrático de Direito.

Como ensina Bonavides (1972), quando os direitos do trabalho, da previdência e da educação passam a ser reconhecido pelos burgueses e trabalhadores na esfera estatal, quando o

---

<sup>7</sup> Artigo 1º da Constituição Federal de 1988: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político.

Estado intervém em outras questões, ditando salário, regulando preços, combatendo o desemprego, protegendo os enfermos, tratando da questão da habitação, do crédito, controlando as profissões, a produção, financiando exportações, provendo necessidades individuais, colocando as sociedades todas na dependência de seu poder econômico, político e social, estendendo seus domínios às áreas antes pertencentes à iniciativa privada, esse pode com justiça receber a denominação de Estado social.

E isso aconteceu com inúmeros países do globo, inclusive com o Brasil durante a década de trinta. Mas o mais difícil nunca foi constatar a passagem do Estado liberal ao social, e, sim, manter e conservar as bases do Estado social. Com o advento das práticas neoliberais a partir da década de 70, tal missão restou quase impossível.

Hoje a esperança na implantação das promessas da modernidade (igualdade, justiça social, respeito aos direitos fundamentais, etc), passa pelo (re)conhecimento do EDD e pela certeza de que o direito evolui ao consagrar definitivamente os direitos sociais e ao reconhecer a existência de interesses difusos e coletivos.

### **1.5. O direito enquanto instrumento de promoção do exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito**

O direito pode servir à promoção do exercício da cidadania e conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento regional, mas para que isso aconteça, é necessário compreender a forma como a luta de classes vem sendo travada, atualmente, dentro do aparelho estatal.

Parte-se do pressuposto de que o Estado é a “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1981, p. 147). É no Estado capitalista que a classe dominante se estabelece estrategicamente buscando efetivar o seu poder de dominação em relação à classe dominada.

Nesse diapasão, para Poulantzas, o Estado capitalista acaba tendo duas funções: a de constituir a burguesia como classe politicamente dominante e a de estabelecer a mediação legitimadora entre o bloco no poder e as classes dominadas, através de procedimentos ideológico-políticos capazes de garantir a dominação burguesa (CORREA, 2002).

Dentro desse conceito de Estado, Poulantzas reconhece a importância do direito para a formação da sociedade e para a reprodução do sistema capitalista:

Lei é parte integrante da ordem repressiva e da organização da violência exercida por todo Estado. O Estado edita a regra, pronuncia a lei, e por aí instaura um primeiro campo de injunções, de interditos, de censura, assim, criando o terreno para a aplicação e o objeto da violência (...) A lei é nesse sentido, o código da violência pública organizada (POULANTZAS, 1981, p. 86).

A natureza social do direito expressa, portanto, a legitimidade do poder no Estado moderno. Dessa forma, pode-se afirmar que direito e poder estão intimamente ligados sendo concedido ao discurso jurídico um espaço privilegiado na relação, no exercício e na reprodução desse poder (RUIZ apud WOLKMER, 2000).

A grande importância dessa visão marxista atual reside na compreensão de que o direito é uma forma social específica através da qual se expressam e se constituem as relações sociais capitalistas, consolidando a própria exploração do sistema. E de acordo com tal posicionamento, o direito e o Estado representam espaços decisórios, ou de luta, onde se confrontam dialeticamente diversas forças em conflito (CORREA, 2002).

Dentro desse contexto, se o Direito pode consolidar os interesses dos poderosos como afirma Poulantzas, ele também pode “juridificar” as conquistas dos mais fracos (CORREA, 2002, 137). Se é atravessando os aparelhos do Estado que as classes populares e suas lutas se manifestam, não vem a ser essa a única relação de força presente no Estado. Outros poderes organizados da sociedade civil (em especial os movimentos sociais de proteção de grupos discriminados como mulheres, idosos e crianças) posicionam-se dentro desse Estado de forma específica, exatamente como classes dominadas numa relação de dominação-subordinação, não como poder próprio mas sob forma de focos de oposição e, muitas vezes, valem-se do direito como instrumento promotor de sua cidadania.

Num modelo de Estado Democrático de Direito, a lei se torna um ótimo instrumento de promoção da cidadania e propulsora de seu exercício na medida em que passa a ser utilizada, pela ou para grupos sociais discriminados historicamente, como um instrumento de transformação. Obviamente, nem toda a norma jurídica se presta para esse fim, mas aquelas que são resultado de articulações dos grupos e movimentos sociais acabam se transformando em elementos essenciais à defesa da cidadania e à promoção de seu exercício.

### **1.6. Educação e formação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil**

Para se compreender as contradições do presente, tanto no que diz respeito às políticas e práticas educacionais quanto ao que se refere à aplicação, no ambiente escolar, do Estatuto da

Criança e do Adolescente é essencial que se compreenda a evolução histórica da educação no Brasil e a formação dos direitos da criança e do adolescente enquanto instrumentos de proteção da cidadania e promoção do exercício da cidadania, sem nunca olvidar que visões diferenciadas acerca da noção de desenvolvimento apontavam as necessidades de mudanças tanto na educação, quanto no direito. E, dessa forma, foi possível observar que a relação existente entre três conceitos: educação, direito e desenvolvimento, sempre estiveram presentes.

Os aspectos econômicos e a forma de entender o desenvolvimento foram os principais responsáveis pelas mudanças políticas e pela formação das diretrizes educacionais e alterações na forma de se ver a infância e compreender a cidadania e seu exercício. Em praticamente todos os momentos, foi o direito que “legitimou” essas mudanças e contribuiu para a consolidação de novos ideais.

Do descobrimento até a independência do Brasil, pouco se tem a relatar acerca de políticas estatais de proteção à infância no país. São inúmeros os fatores que levam a essa observação que vão desde as características da população infantil, passando pelo sentimento que se tinha em relação à infância na época, chegando à incompetência da coroa portuguesa em lidar com o assunto.

Estudos iconográficos desvendam que com os portugueses, chegavam à nova terra as primeiras crianças de traços europeus. Estas, em sua grande maioria, acompanhavam os religiosos missionários responsáveis pela formação espiritual da terra do pau-brasil. A infância brasileira foi se formando lentamente e seguindo os padrões europeus, embora a grande maioria das crianças que habitavam o solo fossem filhos dos índios que dispensavam a elas um sentimento muito diferente do da cultura européia daquele período.

Foram os missionários jesuítas os primeiros educadores da juventude brasileira e os principais responsáveis pelo lançamento dos fundamentos do “edifício social” brasileiro, as bases segundo as quais se formou o espírito público do povo (ALMEIDA, 1989, p. 25). Ocorre que, nesse período colonial que vai de 1500 até a Independência, a economia estava centrada na grande propriedade rural e na mão-de-obra escrava. E o trabalho educativo não se ocupava em transformar o patriarcalismo, o isolamento e a estratificação social que marcavam o período, trazendo como consequência o fortalecimento da aristocracia.

Não é pois de se estranhar que na colônia tenham vingado hábitos aristocráticos de vida. No propósito de imitar o estilo da metrópole, era natural que a camada dominante procurasse copiar os hábitos da camada nobre portuguesa. E, assim, a sociedade latifundiária e escravocrata acabou por ser também uma sociedade aristocrática. E para isso contribuiu significativamente a obra educativa da Companhia de Jesus (ROMANELLI, 1999).

No contexto da escravidão negra e da colonização, verificando as relações econômicas e sociais presentes, é perfeitamente possível a afirmação de que a criança e o adolescente no Brasil Colônia e no império era um objeto sem valor tanto para o direito quanto para a educação, (RIZZINI, 1995).

Contribuía muito para isso o juízo moral que se fazia da infância. Seguindo Ariès, (1981), verifica-se que os sentimentos afeto, carinho e atenção dispensados à infância na transição das sociedades medievais para as modernas eram bem diferentes dos de hoje. Tal característica permitia que as crianças fossem negligenciadas e desprezadas:

Na sociedade medieval, que tomamos como ponto de partida, o sentimento da infância não existia – o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes (ARIÈS, 1981, p.156) .

As razões para isso estavam relacionadas a uma série de fatores, dentre eles as altas taxas de mortalidade infantil. Como o Estado não investia em saneamento básico e saúde, a morte de infantes era algo muito comum e as famílias eram aconselhadas a não dispensar muitos sentimentos às crianças por que suas frágeis condições lhe conduziriam à morte ainda nos primeiros dias. Era o subdesenvolvimento social que acabava por minar a consideração da criança e dos adolescentes como cidadãos. Esse período perdurou por mais de trezentos anos e caracterizou-se por essa noção de desenvolvimento, pela educação restrita a poucos e pela ausência absoluta de normas protetivas à infância e juventude.

Em 1755, observa-se a influência da economia desenvolvimentista na questão educacional quando, com o objetivo de adaptar Portugal e os países coloniais ao mundo moderno, tanto do ponto de vista econômico quanto político e cultural, o então ministro de estado português Marquês do Pombal expulsou a Companhia de Jesus de Portugal e do Brasil, dando início a um

processo de reestruturação do ensino que começou a ser alterado definitivamente a partir de 1807, quando o Rio de Janeiro passou a ser sede do reino português (GHIRALDELLI JR, 2003).

Em 1821 a Corte volta para Portugal e, um ano depois, é declarada a Independência. Após a independência do Brasil, com a promulgação da Constituição Outorgada de 1824, sob as fortes influências das Constituições Francesa e Espanhola, o Estado Brasileiro começa a ganhar novos contornos. Fala-se em direitos políticos extensivos a todo o homem qualificado (homem, maior de 25 anos, com renda mínima superior a 100 mil-réis) que passa a ter o direito de votar nas eleições indiretas. Eram poucos os que conseguiam preencher esses requisitos. Importante salientar que, nesse momento histórico, ser cidadão sempre esteve correlacionado com a prerrogativa de exercício dos direitos políticos. Desta forma, a criança em hipótese alguma poderia ser considerada cidadã, assim como as mulheres, muitos negros e índios. Entra em debate o sistema nacional de educação. Promulga-se o Código Penal (1830) que pela primeira vez na história contera normas que irão tratar com diferença os jovens dos adultos. É a fase da chamada doutrina penal do menor que vai prevalecer até a segunda década do século XX.

A filosofia da doutrina penal do menor era disciplinar de forma diferenciada o tratamento do menor delinqüente. Significava um avanço se for considerado o fato de que até então estavam em vigor as ordenações do reino de Portugal que dispensavam um tratamento igualitário a crianças, jovens e adultos. Mas, na prática, contribuía para um tratamento desumano, repressivo e degradante da infância e da juventude que só eram considerados como objeto de intervenção do Estado a partir do momento que praticassem algum crime ou alguma conduta em desacordo com a lei penal.

É nesse período que nascem as primeiras instituições assistenciais voltadas ao recolhimento e à proteção das crianças abandonadas que se tem notícia no Brasil. Eram as chamadas Casas da Roda dos Expostos. Eram chamadas assim por que se colocavam as crianças dentro de uma roda de madeira especialmente construída para esta finalidade. O mecanismo funcionava fixo em um eixo, com uma abertura para a colocação de materiais, alimentos, vestimentas e doações em geral voltada para a rua. Não raras vezes eram deixadas crianças nas mais variadas condições. Ao girar a roda, a abertura voltava-se para dentro do prédio sendo assegurado o anonimato daquele que efetuava o “depósito” pelo lado de fora.

Eram normalmente instituídas por leis e vinculadas a Santa Casa de Misericórdia. Moncorvo Filho relata em seus estudos que os primeiros hospitais de misericórdia foram construídos logo após a chegada dos portugueses no Brasil, por volta de 1550 (RIZZINI, 1995). No entanto, a primeira Roda dos Expostos montada no Brasil foi em 1738. A partir de então, a Roda simbolizou um marco na filantropia-assistencialista nacional.

Com o fortalecimento da economia, influenciada pela mineração e pelo café, o Império se consolidou, a partir de 1850, sendo essa década um importante marco para a educação institucional (GHIRALDELLI, 2003). Foi nesse período que o direito à educação alcançou uma camada maior da população brasileira, como retrata Romanelli (1999):

Assim, o período que se segue à Independência política, viu também diversificar-se um pouco a demanda escolar: a parte da população que então procurava a escola já não era apenas pertencente à classe oligárquico-rural. A esta, aos poucos, se somava a pequena camada intermediária que, desde cedo, percebeu o valor da escola como instrumento de ascensão social. Desde muito antes, o título de doutor valia tanto quanto o de proprietário de terras, como garantia para a conquista de prestígio social e de poder político (ROMANELLI, 1999, p.14).

Após a Lei do Ventre Livre (1871) e a abolição da escravatura (1888), promulga-se a República (1889). Em 15 de novembro de 1889, três forças sociais emergentes se uniram – uma parcela do exército, cafeicultores paulistas e intelectuais da classe média urbana – e, como resultado de um golpe militar, o Brasil torna-se republicano. Essas foram as elites dirigentes que governaram o país de 1889 a 1930 (GHIRALDELLI, 2001).

Para Faoro (2001), na verdade, a República representa um rompimento na forma de governar e, ao mesmo tempo, a manutenção das relações coronelistas e clientelistas que mantinham o poder. O país era essencialmente rural. O café era o maior produto nacional cuja destinação era basicamente o comércio internacional. Grande parte da produção era destinada à exportação. Mas era a troca de interesses entre governantes e *barões do café* que ditavam as regras da política interna.

E a partir daí iniciou-se um processo de arrefecimento do entusiasmo pela educação:

Toda a discussão de grandes temas nacionais perde fôlego. As oligarquias cafeeiras, uma vez solitárias no exercício do poder governamental, imprimiram à nação um estilo de vida ruralístico, onde as questões sobre democracia, federalismo, industrialização e também educação popular deixavam de ser prioritárias. Às oligarquias cafeeiras interessava o comércio do café e a manutenção do poder através de mecanismos eleitorais pouco democráticos (voto de cabresto, corrupção, fraude eleitoral, voto não-secreto, etc.) (GHIRALDELLI, 2001, p. 17).



Ainda no plano econômico, a partir do momento que se expandem as lavouras cafeeiras, que se remodela a infra-estrutura do país incrementando as redes telegráficas, instalações portuárias, ferrovias e equipamentos urbanos dentre outros, o Brasil inicia um intenso período de crescimento industrial e de urbanização. A noção de desenvolvimento estava diretamente ligada à necessidade de industrializar o país ainda que tardiamente.

O processo de industrialização tardio brasileiro se concentra na região sudeste. É o momento de crescente fluxo migratório interno que acentua a formação de grandes centros urbanos. Nesse momento, uma nova classe social se fortalece no país: a burguesia industrial. Embora seja importante ressaltar que o país não reproduz o padrão de industrialização europeu pois a burguesia industrial brasileira já surge subordinada e acoplada ao contexto agrário predominante que fora o responsável pelo trânsito dessa nova ordem burguesa (PESAVENTO, 1988). Sem planejamento, a industrialização trouxe uma série de problemas de ordem social. Primeiro, por que a cidade não estava preparada para suportar o crescente processo de urbanização a que estava submetido. Segundo, por que o Estado não intervinha nas questões sociais, nas relações de emprego e na organização econômica. Terceiro por que o povo não era reconhecido como cidadão, e sua força participativa era praticamente nula.

Com o fim da primeira guerra mundial (1914-1918), o sentimento de nacionalismo e patriotismo cresce em boa parte da elite intelectual que, preocupada com o desenvolvimento do país, com o crescimento industrial e com o novo patamar de urbanização, pressiona em favor da escolarização, chamando atenção para a problemática da educação popular. Foi o bastante para que boa parte da intelectualidade horrorizada com a situação do analfabetismo no país (75% da população em 1920), ressuscitasse o entusiasmo pela educação (GHIRALDELLI, 2001, p.18). É nesse momento que o movimento ideológico denominado “entusiasmo pela educação” alcançou seus melhores dias.

No âmbito do direito, em 1890, um novo Código Penal é editado reproduzindo a filosofia que vigorava com o Código anterior. Mantém-se a Doutrina do Direito Penal do Menor com algumas alterações que em nada transformaram o quadro então em vigor. Em relação aos jovens, as questões eram críticas. Omissão e repressão caracterizavam as práticas governamentais direcionadas à infância. A omissão era verificada não só na prática desenvolvida pelo Estado que se limitava à defesa da Roda dos Expostos, mas, fundamentalmente, na falta de edição de leis que regulassem a matéria. Era considerada repressiva por que as crianças eram obrigadas a trabalhar

muito cedo, aquelas que restavam desocupadas eram tachadas de vagabundas e delinquentes, recolhidas ao juiz de órfãos que não raras vezes encaminhavam-nas às “*casas de depósitos de presos*”.

Os efeitos dessa combinação são facilmente verificados nos relatos de época narrados por João Bonumá (1913):

As escassas estatísticas criminaes que possuimos são feitas de tal forma que não ministram esclarecimentos sobre o abandono e criminalidade dos menores entre nós; é porem de supor que sejam avulados. Há a immensa legião de pequeninos maltrapilhos que perambulam pelas ruas, e são aos magotes levados para as delegacias de policia, onde pernoitam na immundicie e promiscuidade dos xadrezes infectos, para serem no dia immediato devolvidos à voragem da calaçaria; há quadrilhas numerosas e organisadas de pivettes, aliciados pelos velhos gatunos reincidentes e incorregiveis, os bordeis e lupanares pullulam por todos os cantos das cidades populosas, e a sua população é quasi que inteiramente de menores pervertidos; os vendedores ambulantes de jornaes, de quinquilharias, as creanças mendigas, formam verdadeiros exércitos de pequenos esfarrapados viciados e analphabetos (BONUMÁ, 1913, p. 13).

Desde o fim do Império e durante todo o período da República Velha, a atuação do Estado, principalmente no que se refere à infância considerada pobre, vai sofrendo duros golpes e severas críticas (FALEIROS, 1995). Cresce, nesta fase da história do Brasil, o movimento higienista.

A doutrina higienista baseia-se no discurso de que as doenças devem ser tratadas e controladas como forma de melhorar as condições humanas e diminuir as pré-disposições hereditárias mantidas pelo meio. Através da higiene, médicos pediátricos defendiam a necessidade de se intervir na família, orientando a conviver com os grandes centros urbanos que se formavam como tentativa de salvar a criança. Era a falta de higiene da família uma das maiores causas do número de mortes de crianças no Brasil. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, Moncorvo Filho apontava que a taxa de mortalidade era assustadora – em torno de 460 mortes a cada 1000 crianças até os 7 anos de idade.

O movimento contava com as atuações de médicos em sintonia com juristas, políticos, educadores e assistentes sociais, todos levantando a bandeira da intervenção racional mais efetiva do Estado no ambiente familiar. Cada um atuando dentro da esfera de sua influência. Os juristas eram responsáveis pela indicação de leis, códigos sanitários e práticas de intervenções do Estado que contavam com a participação dos legisladores, dos representantes do poder executivo e políticos em geral, para adquirir a força coercitiva necessária a sua implantação. Os educadores

eram os responsáveis pela aplicação da filosofia higienista no ambiente de formação do jovem e os profissionais das demais áreas buscavam a adequação, a observação e a efetiva implementação desses ideais no meio social.

No período pós-primeira guerra, acirram-se os debates acerca das questões sociais. A exploração da mão-de-obra infantil começa a ser questionada. Os reformatórios, os abrigos e os educandários são submetidos a contestações. São considerados ambientes promíscuos, sujos e sem condições básicas de higiene capazes de salvar sua clientela.

José Cândido Albuquerque de Mello Mattos, magistrado influente no cenário nacional, provoca uma ruptura nas idéias que estavam sendo desenvolvidas até então. O principal responsável pela futura edição do Código de Menores, laborou exaustivamente na busca de uma alternativa à situação vigente. Sua idéia central girava em torno da necessidade do menor ser visto não somente como um caso de polícia e, sim, como um sujeito que necessita de uma série de intervenções do Estado caso se encontre em situação irregular: é a *doutrina da situação irregular*.

Essa doutrina vai ganhando força não só em razão das idéias de Mello Mattos, mas da insistência dos higienistas. Menores delinquentes e em situação de abandono devem ser tratados pelo Estado. Precisa-se “salvar os menores” (RIZZINI, 1995). Sob este lema, editou-se o primeiro Código de Menores, apelidado pelo meio jurídico de Código de Mello Mattos.

A Comissão de Constituição de Justiça da Câmara dos Deputados, manifestando-se a respeito do projeto Mello Mattos, aprovado pelo Senado, exprimiu-se nos seguintes termos:

A instituição do Código de Menores é razoável, útil e necessária; é tão aceitável e conveniente quanto a criação dos Códigos de Contabilidade, do Trabalho, Florestal, das Minas, das Águas, e outros já existentes ou em elaboração. Espalhados em leis ou regulamentos diversos, os dispositivos referentes à proteção da primeira infância, aos expostos, menores abandonados ou maltratados, viciosos ou delinquentes; divididas, destacadas ou independentes as várias atribuições e funções dos diversos órgãos administrativos e judiciais constituídos para a aplicação dos múltiplos textos, que regem tão complexa matéria, não é possível harmonia e unidade de orientação, regularidade e presteza de ação, e até pode suceder que se dêm antagonismos e conflitos prejudiciais à fiel execução dos preceitos legais e aos interesses dos menores. O Código evita isso. Esse Código segundo a proposta do projeto, será formado pela consolidação das leis e dos regulamentos em vigor, acrescidos das medidas complementares introduzidas pela nova lei, ficando o Governo encarregado de organizá-lo e decretá-lo. Nessa incumbência ao Poder Executivo não há abdicção de atribuições do Legislativo, porquanto o direito substantivo geral e o adjetivo do Distrito Federal, concernentes ao assunto, são em realidade legislados pelo Congresso Federal, ficando ao Governo Federal a parte regulamentar, que, pela Constituição Federal, é da sua competência” (MINEIRO, 1924, p. 23-24).

O Código de Menores de 1927 foi um significativo avanço em algumas áreas se for levado em consideração o que havia na época referente à proteção da infância. Como se vê, por exemplo, na definição da situação irregular e de alguns termos usuais, nas normas de criação do juizado de menores, nas atribuições de competência do Estado e em alguns artigos de proteção ao trabalho. Obviamente, não abrangeu todos os dispositivos legais que regulavam a matéria referente aos menores, pois, alguns, já constavam no Código Civil de 1916 e, outros, estavam correlatos às leis penais. Os estudos de Direito Comparado da época demonstravam que o assunto possuía regulamentação em leis esparsas nas nações européias e sua codificação ainda estava em estudos na Itália (Progetto del Codice dei Minorenni), na Argentina e na França. A Inglaterra já possuía o seu “*Children Act*” mas não era tão completo como o Código de Menores. Nada se igualava ao diploma legal brasileiro (MINEIRO, 1924).

Com a crise mundial do capitalismo, no final dos anos 20, as exportações de café reduziram drasticamente e o preço da saca despencou em mais de 50% entre 1929 e 1930. Foi um desastre econômico que levou muitos cafeicultores à falência (COTRIM, 2002). Com o enfraquecimento econômico dos cafeicultores as bases políticas da Primeira República se desestruturaram e, entre 1930 e 1937, o Brasil viveu um dos maiores períodos de “radicalização política de sua história” (GHIRALDELLI, 2001, p.39). Havia uma série de projetos distintos para a sociedade brasileira e várias correntes objetivando o poder: os liberais, os católicos, integralistas, governistas e aliancistas, estes últimos, responsáveis pelo lançamento à presidência do governador gaúcho Getúlio Vargas.

Inicia-se a chamada Segunda República, após 1930, onde se observa uma evolução nos direitos sociais e políticos. O primeiro ato, logo após a revolução de 30, foi a criação do Ministério do Trabalho. Vargas mostrou uma enorme habilidade em conquistar setores sociais importantes e em controlar os trabalhadores mesclando repressão aos radicais com cooperação das lideranças reformistas e paternalismo de benefícios sociais. No campo da educação, as atitudes do governo Vargas caminharam nesses mesmos parâmetros táticos (GHIRALDELLI, 2001, p. 41).

Logo nos primeiros anos do governo getulista, tratou-se de controlar as tendências educacionais que se apresentavam no final dos anos 20. De um lado estavam os católicos, do outro, os liberais e, no meio das duas correntes, figurando como mediador, estava o governo. O resultado desse debate foi expresso na Constituição de 1932.

A Constituição de 1932, “talvez a mais progressista Carta Constitucional em matéria educacional” (GHIRALDELLI, 2001, p. 45) incumbiu à União fixar o Plano Nacional de Educação, sendo o ensino primário obrigatório e totalmente gratuito, instituindo a tendência à gratuidade do ensino secundário e superior, tornou obrigatório a realização de concurso para o provimento de cargos de magistério, determinou a incumbência do Estado de fiscalizar as instituições de ensino e fixou limites mínimos de investimentos à educação que deveriam ser observados pela União e pelos estados. Em outros setores, assegurou o voto secreto para a eleição dos candidatos do Executivo e Legislativo, as mulheres adquiriram o direito de votar, foram reconhecidos os direitos trabalhistas fundamentais como salário mínimo, jornada de trabalho de 8 horas, férias anuais remuneradas, indenização na demissão sem justa causa e proibição do trabalho de menores de 14 anos dentre outros.

Foi a articulação entre o privado e o estatal (com o nascimento da LBA, por exemplo) que permitiu uma definição de política voltada ao menor, com uma ideologia definida e implementada com o apoio do Departamento Nacional da Criança. É na Era Vargas que a política da infância, denominada “política do menor”, articulando repressão, assistência e defesa da raça, vai se tornar uma questão nacional, “e, nos moldes em que foi estruturada, vai ter uma longa duração e uma profunda influência nas trajetórias das crianças e adolescentes pobres desse país” (RIZZINI, 1995, p.70).

Com o fim do Estado Novo, após as eleições gerais, o projeto da LDBEN foi aprovado 13 anos após seu encaminhamento, mais precisamente em 1961, frustrando as expectativas dos setores mais progressistas, garantindo igualdade de tratamento por parte do Poder Público para os estabelecimentos oficiais e os particulares (GHIRALDELLI, 2001, p. 117). A Lei 4.024/61 representou a garantia de que verbas públicas poderiam ser destinadas para escolas particulares em todos os graus. Para os que defendiam a escola pública, essa lei fora uma grande derrota.

Economicamente, no início dos anos 60, o Brasil havia deixado de ser um país predominantemente agrícola. Superada a questão da industrialização, tratava de colocar na pauta da discussão nacional uma maior distribuição de renda e os rumos do futuro controle da continuidade do processo de desenvolvimento. Foi quando surgiu o centro da discórdia: de um lado a burguesia buscando consolidar o poder, de outro, as forças de esquerda que exigiam reformas de base – dentre elas a educacional, a tributária, a financeira – que deveriam resultar numa maior divisão das riquezas com o processo de desenvolvimento até então conseguido.

Em 1964, o país se colocou diante de um rearranjo estrutural e superestrutural que resultou na ascensão de uma nova classe dominante no poder (GHIRALDELLI, 2001) e com o golpe militar se instaura no país o período ditatorial. Com o golpe de 1964, a repressão que cresceu assustadoramente, principalmente de 1964 a 1974, foi seguida de uma restrição aos direitos civis, individuais e políticos que afetaram todos os seguimentos da sociedade civil. Aliado ao autoritarismo, observava-se a tentativa de racionalizar a máquina pública, prática própria da tecnocracia. E junto com o dito “milagre econômico” que alavancou o crescimento do Brasil em taxas próximas dos 13% ao ano entre 1968 - 1973, no âmbito jurídico, a doutrina da situação irregular continuou sendo defendida e aprimorada ainda mais com a criação da FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

Fruto da Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM), junto com a FUNABEM vieram as FEBEMS (Fundações Estaduais de Bem Estar dos Menores) encarregadas de atender meninos e meninas encaminhadas pelos Juizes de Menores. Esse atendimento sempre foi realizado em grandes unidades que ainda hoje persistem e são constantemente criticadas pela sua ineficácia na recuperação de seu público (PRANKE, 2000).

O Código de Melo Mattos de 1927 foi atualizado em 1979, através da promulgação do Novo Código de Menores (LF 6697). Este consagrou expressamente a doutrina da situação irregular segundo a qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social definida legalmente” (RIZZINI, 1995, p. 80). Como resultado de um consenso da Associação Brasileira de Juizes de Menores, essa nova lei refletia o apoio que o antigo código de Mello Mattos possuía entre os magistrados. O trabalho legislativo tratou de adequar aquela velha lei aos novos tempos.

No âmbito educacional, foram três momentos de reforma: o primeiro vai de 1964 a 1969; o segundo, de 1970 a 1974 e o terceiro de 1975 a 1985. Inicialmente, a ditadura sufocou todos os movimentos de educação popular e criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e, paralelo a isso, elaborou uma série de leis especialmente voltadas para a educação, dentre elas a que departamentalizou a universidade, estruturando a matrícula por disciplina e adotando o vestibular unificado e classificatório que retirou de boa parte da população o direito ao ensino superior e incentivou de sobremaneira a privatização do ensino (GHIRALDELLI, 2001).

Em 1971, nova lei de diretrizes e bases da educação é promulgada (Lei 5692/71). Gerada sem a participação do Congresso veio ao mundo da forma como o governo imaginava. Como o objetivo da ditadura não era provocar uma ruptura econômica e sim uma alteração política que favorecesse a continuidade do modelo econômico, a LDB de 1971 não significou um rompimento a essa continuidade. Ocupou-se em traçar os objetivos gerais do ensino de 1º e 2º graus e imprimir o sentido da racionalização do trabalho escolar adotando o ensino profissionalizante no 2º grau.

Foi na segunda metade da década de 70 que a sociedade civil conseguiu se reorganizar. A rearticulação iniciou com a UNE em 1979, com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com entidades de jornalistas, intelectuais, Igreja e outros. É a partir da década de 80 que se observa um lento e gradativo processo de abertura democrática que acaba influenciando velozmente na questão do menor e da educação.

Atendendo aos anseios de movimentos, entidades e organizações de proteção à infância, dentre as quais se destacaram, além do movimento nacional de meninos e meninas de rua, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a pastoral do menor da CNB, a Ordem dos Advogados do Brasil, as mais variadas correntes da Igreja Católica, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Associação dos Fabricantes de Brinquedos, dentre outros, logo após a promulgação da Carta Maior, nasce o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), apelido conferido à Lei Federal de n. 8069, que adota no Brasil a doutrina da proteção integral já desenvolvida em outros países.

O ECA sempre foi considerado uma norma que contempla em seu conteúdo um projeto de sociedade, veio pôr fim às situações que implicavam numa ameaça aos direitos das crianças e dos adolescentes, suscitando, no seu conjunto de medidas, uma nova postura a ser tomada tanto pela família, pelas escolas, pelas entidades de atendimento, pela sociedade e pelo Estado, objetivando resguardar os direitos das crianças e dos adolescentes, zelando para que não sejam sequer ameaçados (VERONESE, 1997, p.12).

Essa nova lei significou uma ruptura brusca do sistema que vigorava desde a edição do Código de Mello Mattos e que foi um dos principais responsáveis pela apatia cidadão dos jovens pertencentes às camadas menos favorecidas. Os “Filhos do Governo” como eram chamados aqueles que passavam praticamente toda a sua infância e juventude em abrigos e albergues,

quando saíam, sofriam os efeitos nefastos da omissão, do assistencialismo puro e da idiotia que se perpetuava pelo tempo. Não conseguiam empregos, não constituíam famílias e restavam na sua maioria sem perspectivas. Muitos engrossavam as fileiras de demanda da mão-de-obra barata e do subemprego. Voltavam-se para a prática criminosa, para a prostituição e se posicionavam à margem da cidadania (SILVA, 1997).

O perfil dos “Filhos do Governo” desenhado na pesquisa realizada com remanescentes da Casas dos Expostos e nascidos entre 1940 e 1968, aponta que a idade média dos internos era inferior a 10 anos (apenas 10% dos internos em média possuíam mais de 10 anos). Os brancos eram minoria, cerca de 25%. Quanto às condições de abandono, respeitando a conceituação jurídica da época, 78,4% das crianças restavam classificadas como em situação de abandono moral devido à condição da mãe e 85,9% em razão da condição do pai. O Código de Menores foi infeliz na questão da repreensão ao anonimato daqueles que abandonavam seus filhos. Desta forma, boa parte dos internos entravam na instituição após terem sido deixados em hospitais, creches, maternidades, etc...(SILVA, 1997). Não é difícil dimensionar a condição de um jovem ao ser compulsoriamente desligado de uma instituição que lhe manteve durante 18 anos, fornecendo estadia e alimentação, sem ter família, parente ou apoio governamental para conseguir viver. Que exercício de cidadania poderia se esperar de uma nação de expostos criados desta maneira?

O retrato da história do Estado Brasileiro traduz com fidelidade a política que ele desenvolvia para o berço de sua nação. A doutrina da situação irregular foi tão interessante para a inércia cidadã que nem mesmo os militares se preocuparam em alterá-la. Foram décadas de atuação direta do Estado intervindo de forma questionável na vida, na esfera individual e no pátrio poder familiar a ponto de transformar este instituto em um enorme ponto de interrogação.

Com o advento da Lei 8069/90 - ECA - muito mais do que normas legais foram lançadas ao conhecimento da sociedade. O legislador almejava, através da lei, disciplinar fenômenos sócio-culturais, romper paradigmas, inverter a relação de vilania existente entre os menores que agora passam a ser chamados de crianças e de adolescentes, mobilizar a sociedade a fim de que aceite a questão do menor como um problema não somente jurídico, mas econômico, político e social e, por fim, estabelecer um sistema que assegure a efetiva proteção da infância e os meios necessários para que, no futuro, a cidadania seja realmente exercida.



### 1.7. O ECA em interação com a educação e com o desenvolvimento regional

No embate político e na ocupação dos espaços decisórios durante o período de elaboração das leis, os movimentos sociais organizados conseguiram, nas últimas décadas, no Brasil, normatizar ou “judicar” suas pretensões. Como resultado de uma intensa articulação político-social nasceu, dentre tantas normas transformadoras, a Lei Federal nº 8069 de 13 de julho de 1990, apelidada de Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que além de ser o resultado de um intenso trabalho de mobilização social, é uma lei que contempla em seu bojo um conjunto de normas e princípios que revelam um projeto de sociedade mais humana, mais justa, solidária, livre, que eleva o ser humano ao *status* de cidadão desde o momento de sua concepção e preconiza a educação como o melhor caminho à promoção do exercício da cidadania, ambos essenciais ao desenvolvimento regional.

O ECA, conforme será visto no próximo capítulo, é fruto da constatação histórica de que as leis, no Brasil, nunca contribuíram para diminuir as diferenças sociais existentes. Assim como fizeram com o direito, as elites nacionais sempre souberam se valer, também da educação, como um instrumento de manutenção do *status quo*.

A partir do momento que se constata a necessidade de se trabalhar a defesa da cidadania e a promoção de seu exercício como elementos propulsores do desenvolvimento regional, está se tentando mostrar que todo e qualquer processo de crescimento que traga, efetivamente, melhoria na qualidade de vida da população, deve relevar exatamente todos os mecanismos que contribuam para assegurar a liberdade desse povo. E dentre esses instrumentos encontra-se o direito, como já foi visto, e a educação.

Nessa perspectiva, o ECA assegurou dos artigos 53 ao 58 o direito-dever à educação voltada ao pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, preparo ao exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, estabelecendo uma série de prerrogativas a serem respeitadas pelo Estado, pelos pais e pela sociedade como um todo na consolidação do sistema educacional.

Partindo do pressuposto de que não existe transformação sem conscientização, a lei se entrelaça com a educação num nítido propósito de promover o desenvolvimento a partir do fortalecimento do desenvolvimento pessoal, do exercício da cidadania e do trabalho, todos elementos essenciais, também, para o alcance da liberdade.

Como afirma Freire, “não há educação fora das sociedades humanas e não há homem no vazio” (1999, p. 43). A educação utilizada como prática da liberdade é algo fundamental ao desenvolvimento regional por que voltada para o combate da alienação transforma-se, assim como o direito, numa força de mudança e de libertação.

Uma educação que respeita o ser enquanto homem-sujeito, na busca incessante por sua conscientização e emancipação, opõe-se ao movimento das elites que insistem em educar o homem como coisa, mantendo o estado de alienação da sociedade incapaz de atentar aos seus privilégios e de significar qualquer mudança ameaçadora.

Expulsar a sombra da opressão deixada em cada homem por força da dominação da minoria é uma das tarefas fundamentais não só do direito mas também da educação realmente libertadora que respeite o homem como sujeito (FREIRE, 1999). Dessa forma, se por um lado o direito auxilia na ordenação social, a educação como prática de liberdade contribui decisivamente para a formação de uma consciência efetivamente libertadora que, como já visto, é um dos requisitos do exercício da cidadania e, portanto, influencia decisivamente na questão do desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional contempla uma série de questões já trabalhadas anteriormente, mas algo de novo que aparece agora, a partir da interação com o direito e a educação, é a constatação da mudança de uma mentalidade para outra. A mudança da idéia de que a manifestação popular é uma ameaça às elites para a constatação de que as reivindicações sociais conscientes e ordenadas são essenciais ao fortalecimento da democracia ao desenvolvimento da nação.

É a partir da análise histórica da Educação e da formação do ECA a ser apresentado no capítulo a seguir que se compreenderá como se consolidou, ao longo dos anos, a interação entre lei, educação e as diversas concepções de desenvolvimento.

### **1.8. O sistema protetivo consagrado no ECA**

O sistema protetivo consagrado no ECA é assim denominado em razão do seu conteúdo e das matrizes ideológicas que fundamentaram o Estatuto da Criança e do Adolescente. É resultado imediato da adoção, no plano jurídico-social nacional, da doutrina da proteção integral e do fortalecimento da participação social e de um maior comprometimento comunitário com a causa da infância.

O Estatuto, em seus 267 artigos, objetiva englobar as questões mais relevantes à proteção e ao desenvolvimento da infância e da juventude. Traduz um projeto de sociedade ideal, revelando em seu conteúdo uma doutrina protetiva que rompe definitivamente com o paradigma menorista até então vigente.

Os artigos 1º e 2º já apresentam uma idéia daquilo que se quer alcançar com o estatuto: uma proteção integral à criança – pessoa até doze anos de idade incompletos – e ao adolescente – de 12 a 18 anos, sendo assim considerada toda e qualquer pessoa, independentemente do estado em que se encontra, da situação econômica e social onde está inserida e do contexto cultural do qual faz parte. Havendo a ressalva do parágrafo primeiro em relação à possibilidade da lei ser aplicada, excepcionalmente, as pessoas maiores de 18 anos e menores de 21.

Para a efetivação do sistema protetivo estes são dois dos mais importantes artigos da lei. Observa-se a nítida intenção do legislador em definir com generalidades o público alvo da atuação deste sistema. Não há discriminações, preconceitos ou determinações reduzidas daqueles submetidos ao ordenamento.

Pela Doutrina da Proteção Integral que tem como base os ditames da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas realizada em 1989 e a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, o infante deve ser reconhecido como ser humano em constante processo de desenvolvimento. Neste sentido, as leis internas e o Sistema Jurídico de um país devem reconhecer que as pessoas necessitam de proteção à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, ao lazer, à profissionalização, à liberdade, entre outros, desde seu nascimento, durante seu desenvolvimento permanecendo esta condição até a fase adulta. O Sistema Protetivo assevera que todos devem ter garantido direitos e deveres próprios de sua condição, sejam brancos, pretos, ricos, pobres, homens ou mulheres.

Analisando os artigos 3º e 4º observa-se quais são os princípios considerados fundamentais pelo sistema protetivo. O direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária devem ser assegurados não só pelo Estado, mas pela família, pela comunidade e pela sociedade como um todo com absoluta prioridade.

É o artigo 5º que transfere a vilania conforme referido anteriormente, retirando a culpa da criança e do adolescente resultante da condição de abandono, tornando expresso que qualquer

forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão serão punidas na forma da lei, seja por ação ou omissão, praticados pela família, pela sociedade, pelo indivíduo e até mesmo pelo Estado.

Liberdade, igualdade e dignidade são reproduzidas no Estatuto – já constavam asseguradas na Constituição Federal no artigo 5º - como direitos fundamentais de toda a criança e adolescente. É o fortalecimento da idéia de que a criança e o adolescente, primeiramente, gozam dos mesmos direitos que o adulto para, com uma análise mais aprofundada no sistema, possa-se observar que estes direitos são especiais em razão da condição de ser humano em constante processo de desenvolvimento.

A prerrogativa de ir e vir, a liberdade de expressão, opinião e de crença, o direito a brincar, praticar esportes, divertir-se, participar da vida familiar, comunitária e política da nação, de buscar refúgio, auxílio e orientação, de estar em logradouros e espaços comunitários, o direito a inviolabilidade de sua integridade física, psíquica e moral, de ter a sua imagem e identidade preservada, ter autonomia em seus valores, idéias, crenças, espaços e objetos pessoais e ainda ser posta a salvo de todo e qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor, foram expressos no Estatuto na parte geral com o objetivo de se fortalecer o rompimento da doutrina da situação irregular, dirimindo qualquer dúvida que poderia existir em razão da aplicação ou não do artigo 5º da Constituição Federal às crianças e aos adolescentes (ABREU, 1999).

Parte essencial da nova filosofia dos direitos da criança e do adolescente e de grande importância para a formação do conteúdo do sistema protetivo é a que se refere à convivência familiar e comunitária. Como se viu, a ingerência no pátrio poder e na família era prática ordeira desenvolvida pelo Estado na época do Código de Menores. Com o ECA toda a criança e adolescente passa a ter direito de ser educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. A família dentro do sistema protetivo é compreendida como o “alicerce insubstituível para que o indivíduo se desenvolva da melhor forma possível, pois é onde estão as pessoas estreitadas por laços de afetividade, principalmente pai e mãe” (ABREU, 1999, p. 25). Com a Constituição Federal de 1988, a família adquire o *status* de célula base da sociedade, sendo digna de atenção especial por parte do Estado. É ela que

irá responder diretamente pelo desenvolvimento da infância em primeira escala, daí a sua importância para o sistema protetivo.

O Sistema Protetivo deve ter em seu conteúdo, obviamente, normas voltadas à profissionalização e à proteção do trabalho, da educação, da cultura e do esporte e lazer. Neste sentido, mantém-se a determinação de que lei especial regulamente e disciplina a matéria (art. 61), no entanto, o ECA traça as diretrizes fundamentais para a profissionalização do trabalho enquanto direito e para o combate à exploração de mão-de-obra infanto-juvenil por parte do Estado enquanto dever.

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando o pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (art. 53), sendo assegurado o ensino fundamental, obrigatório e gratuito como dever do estado (art. 54, I). Aos pais ou responsáveis resta a obrigação de matricular os seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino, devendo ser comunicado ao conselho tutelar os casos de evasão escolar (art. 56).

O conselho tutelar, órgão autônomo, não-jurisdicional e permanente, formado por no mínimo cinco conselheiros tutelares eleitos pela comunidade com a finalidade de zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes assegurados no Estatuto (art. 136), é outra inovação essencial ao sistema protetivo. Muitas das atribuições desse conselho foram de competência do poder judiciário, outras, da polícia, dos comissários de menores, etc... Hoje, a idéia do conselho como elemento integrante do sistema protetivo está centrada na necessidade da busca pela própria sociedade de soluções aos fenômenos sociológicos e culturais originados nas bases.

O conselho tutelar não é o único instrumento cuja análise permite esta afirmação. Os conselhos de direitos da criança e do adolescente são outro exemplo da importância da sociedade dentro deste sistema. No âmbito municipal, o conselho denominado também de COMDICA é regulado por uma legislação específica que o torna apto a elaborar, desenvolver, acompanhar, controlar, apoiar, fiscalizar, promover e desenvolver projetos sociais, ações e estudos na área da infância e da juventude. Exerce a função de gestor quando movimenta as somas depositadas no Fundo Municipal da Infância e da Juventude – outra criação do ECA - e de principal divulgador dos direitos da criança e do adolescente quando põe em prática suas deliberações.

O sistema protetivo não se esgota aí, há uma série de normas e princípios que são trabalhados nos outros títulos do ECA, com maior relevância à criança e ao adolescente compreendida em sua individualidade ou às instituições que devem corroborar com a concretização do próprio sistema.

Na parte especial, há a regulamentação da apuração do ato infracional e de todo o mecanismo protetivo processual, além de normas disciplinadoras das medidas sócio-educativas e das diretrizes básicas e fundamentais para a sua execução.

O fortalecimento de instituições como o Ministério Público e Defensoria Pública é outro ponto importante que forma o conteúdo do sistema. O embate acerca da tutela dos direitos difusos e coletivos foi também uma grande conquista alcançada com o Estatuto. Enfim, o sistema protetivo é por demais complexo e o interesse de sua caracterização tem como escopo apresentar de forma genérica a amplitude de seu conteúdo. Na teoria, objetiva um modelo de sociedade ideal (PEREIRA, 1996).

A partir do advento do ECA, todas as questões que envolvem a infância e juventude passaram a ser disciplinadas por essa norma. Dentre elas a questão da educação voltada para o exercício da cidadania. O exercício da cidadania é essencial ao desenvolvimento regional. Porém, de que forma o futuro do Brasil está sendo educado para exercer sua cidadania? Há um instrumento legal (ECA) à disposição do sistema educativo que, se aplicado no ambiente escolar, certamente contribuirá, primeiramente à consolidação da cidadania e, posteriormente, ao fortalecimento do exercício da cidadania.

Sendo o ECA conhecido e aplicado em sala de aula como instrumento educativo ou pedagógico voltado para o incremento da cidadania e seu exercício, as possibilidades de uma região se desenvolver da forma como se entende o desenvolvimento aumenta, na medida em que se trabalha, na base, a formação de uma consciência crítica, incentivando a participação social tão necessários para que o povo esteja inserido nesse processo de desenvolvimento.

Por outro lado, o desconhecimento e a não utilização de instrumentos que assegurem a cidadania e seu exercício podem atuar como limitadores ao desenvolvimento, na medida em que acabam trazendo como consequência o afastamento do povo nas tomadas de decisões dos processos de desenvolvimento.

Há todo um contexto que se construiu historicamente e que, agora, após 14 anos em vigor, presume-se que faça parte do dia a dia de certos grupos sociais, no caso, dos profissionais da educação. Mas essa hipótese precisa ser estudada por quem teoriza sobre o desenvolvimento regional para se certificar de que, no futuro, haverá gerações aptas a participar dos programas e planejamentos de crescimento, pois só assim se conseguirá falar em melhoria da qualidade de vida da população como um todo.

## **2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Uma das dificuldades a serem superadas para se alcançar os objetivos propostos pelo presente trabalho é a questão da disciplina intelectual. Historicamente, tem-se observado que as atividades de pesquisas, artigos e demais publicações, apresentam uma incoerência de suportes teóricos que caracterizam uma indisciplina intelectual (TRIVIÑOS, 1987, p. 15).

Não há bons problemas de pesquisa sem embasamentos teórico-metodológicos coerentes, assim como é difícil comentar acerca de teorias e métodos sem o exame criterioso desses problemas (HELPER e SCHAEFER, 2002, p.81). Como se trata de um projeto de pesquisa da área das ciências humanas, a definição da metodologia anda de mãos dadas com a questão teórica.

### **2.1. A metodologia de pesquisa utilizada, a definição do campo e os sujeitos envolvidos**

No presente trabalho, opta-se por adotar a dialética como uma metodologia. Nesse sentido, o pesquisador desenvolveu seu trabalho preocupado em investigar a fundo as questões que se apresentam.

Parte-se do conceito de dialética, seguindo sua concepção moderna, que a caracteriza como um modo de pensar as contradições da sociedade. É o modo que permite compreender a realidade como essencialmente contraditória. A dialética é a “ciência das leis gerais do movimento e desenvolvimento da natureza, da sociedade humana e do pensamento” (ENGELS *apud* TRIVIÑOS, 1987, p. 53).



O procedimento técnico metodológico adotado é aquele definido como pesquisa de campo. Para definir o que se entende por pesquisa ou estudo de campo, que serão tratados como sinônimos, primeiramente se realiza um trabalho comparativo com o levantamento de dados pois ambos são muito semelhantes: “de modo geral, pode-se dizer que o levantamento tem maior alcance e o estudo de campo, maior profundidade” (GIL, 2002, p.52). A principal diferença reside no universo dos sujeitos estudados. A característica do levantamento é ser utilizado em pesquisas quantitativas, onde o universo deve ser representativo e oferecer resultados caracterizados pela precisão estatística. Já o estudo de campo, por ser utilizado em pesquisas qualitativas, trabalha com um grupo reduzido de pessoas e ali procura aprofundar as questões propostas.

Tipicamente, o estudo de campo focaliza uma comunidade, que não é necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, de estudo, de lazer ou voltada para qualquer outra atividade humana. Basicamente, a pesquisa é desenvolvida por meio da observação direta das atividades do grupo estudado e de entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo (GIL, 2002, p. 53).

A partir dessa definição, no estudo de campo o pesquisador realizou a totalidade do trabalho pessoalmente, pois a preocupação era ter contato direto com a situação de estudo considerando a sua observação um dos resultados da investigação.

Na escolha do campo de pesquisa, partiu-se do pressuposto de que a educação de qualidade não se trata de mercadoria e sim de obrigação constitucional do Estado. Dentro dessa lógica, passa a ser responsabilidade do Estado assegurar uma educação que promova o exercício da cidadania, razão pela qual todas as escolas deveriam pertencer à rede pública.

No Brasil, a escola pública pode ser federal, estadual ou municipal. Como se trata de um estudo a ser realizado em âmbito regional e pelo fato de existir um órgão público denominado de Coordenadoria que trabalha em prol do Estado do RS com os profissionais que prestam serviços às escolas públicas estaduais da região do Vale do Rio Pardo, o segundo pré-requisito era que todas as instituições de ensino pertencessem à rede pública estadual.

Após, passou-se a definição dos municípios onde a pesquisa seria aplicada. Na Região, dois se destacam pelo aumento dos índices de desenvolvimento econômico nos últimos anos: Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires. No primeiro, apontado como a cidade pólo da região, a pesquisa fora aplicada numa instituição que simbolicamente será tratada como escola “A”.

Localizada no centro da cidade, a escola “A” possui cerca de um mil e duzentos alunos, cuja grande maioria reside nas proximidades da instituição. A característica das crianças e dos adolescentes que freqüentam as aulas é de pessoas pertencentes às camadas menos favorecidas da sociedade. Porém, não se trata de uma escola freqüentada por sujeitos em situação de miserabilidade absoluta ou em estado de pobreza.

Em Venâncio Aires, a pesquisa foi realizada nas duas maiores escolas localizadas na região central do município, que, simbolicamente, serão denominadas de escola “B” e escola “C”. A primeira conta com cerca de um mil e quinhentos alunos, a segunda com cerca de dois mil e quinhentos. Em ambas, a comunidade escolar é bem semelhante a da Escola “A”, sendo que a clientela no turno da noite é um pouco diferente da do turno da manhã e da tarde. Conforme definição dos professores, “são mais carentes e necessitam de práticas pedagógicas que relevem o fato de estarem o dia inteiro trabalhando”. Por essa razão, para que os resultados não fossem influenciados por essa peculiaridade, a pesquisa nas três escolas foi realizada durante o turno da tarde.

Definida a região, os municípios, as características das escolas, o próximo passo foi a definição da comunidade escolar a ser pesquisada. Como a preocupação primeira foi verificar o conhecimento e a utilização do ECA no ambiente escolar, procurou-se, previamente, a partir da análise dos planos político-pedagógicos das escolas escolhidas, identificar quais os principais atores que apresentariam respostas confiáveis e que atenderiam aos objetivos propostos. Verificou-se que, dentro da escola, os diretores, os supervisores, os orientadores e os professores que trabalham diretamente em sala de aula seriam os sujeitos mais indicados para serem trabalhados.

No dimensionamento das questões estruturais administrativas das escolas, percebeu-se que a direção, a supervisão e a orientação assumem posição de destaque, ocupando, na maioria dos casos, vagas no Conselho Escolar, órgão consultivo e deliberativo, criado pela lei estadual nº 10.576, alterada pela lei nº 11.695, e que possui dentre outras competências a de elaborar o regimento da escola, fiscalizar as questões administrativas e pedagógicas, elaborar o plano de ação anual, emitir pareceres e conhecer das decisões administrativas pedagógicas.

Com tamanha força e influência na administração interna das instituições de ensino, trabalhar com a direção, a supervisão e a orientação permitiriam visualizar mais do que posições

peçoais acerca do assunto. A pesquisa realizada com esse grupo de profissionais poderia indicar uma atuação institucional, ou, ao menos, uma posição político administrativa ou institucional acerca do assunto.

Como os cargos de direção, supervisão e orientação são restritos a um, dois, no máximo três profissionais, escolheu-se, aleatoriamente, um professor ocupante de cada cargo em cada escola escolhida. Não houve qualquer restrição de idade, sexo, tempo de serviço no magistério e carga horária.

Já com os professores, a definição daqueles que participaram da pesquisa foi tratada com maior acuidade. Partindo do pressuposto que os aspectos históricos relacionados à educação e à formação dos direitos da criança e do adolescente poderiam influenciar nas respostas, definiu-se que, em cada escola, dois professores participariam da pesquisa. Um, obrigatoriamente, deveria ter até cinco (5) anos de formação, outro, com no mínimo vinte (20) anos de magistério, todos eles indicados pela Direção.

Não há como negar as influências históricas e culturais que acometem todo o ser humano que convive socialmente num determinado espaço, por um limite de tempo. Trabalhando com professores com no máximo cinco (5) anos de formação e com profissionais que já estão atuando há, no mínimo, vinte (20) anos no magistério, a pesquisa tenderia a ser mais produtiva na medida em que os sujeitos com menos tempo de formação, trazendo consigo seus valores e imagens pré concebidas da realidade poderiam apresentar respostas diferentes àquelas conquistadas com os profissionais mais antigos.

Ou seja, se a pesquisa fosse realizada só com professores experientes e há mais tempo no magistério ou, em caso contrário, somente com professores novos, os resultados alcançados talvez não atenderiam aos objetivos do trabalho, razão pela qual, para não correr riscos, previamente se estabeleceram esses critérios.

Como já foi visto anteriormente, o sistema protetivo é construção recente, é um trabalho que exige uma compreensão diferente do que significa criança e adolescente, algo diametralmente oposto ao que se verificava a quinze anos atrás. A mesma observação refere-se à educação e à escola, hoje compreendida como uma instituição democrática, voltada para a formação humana e ao exercício da cidadania, algo que nem sempre esteve presente no contexto de décadas passadas.

Os profissionais selecionados, que por questões éticas não serão identificados, ficaram assim representados:

<b>ESCOLA A</b>
1. DIRETOR
2. ORIENTADOR
3. SUPERVISOR
4. PROFESSOR > 20 ANOS
5. PROFESSOR < 05 ANOS
<b>ESCOLA B</b>
1. DIRETOR
2. ORIENTADOR
3. SUPERVISOR
4. PROFESSOR > 20 ANOS
5. PROFESSOR < 05 ANOS
<b>ESCOLA C</b>
1. DIRETOR
2. ORIENTADOR
3. SUPERVISOR
4. PROFESSOR > 20 ANOS
5. PROFESSOR < 05 ANOS

O último passo era definir quais seriam os alunos a serem pesquisados. Em todas as escolas optou-se por trabalhar com jovens de doze (12) a dezoito (18) anos. A escolha desses alunos foi deixado a cargo da direção. A única exigência além da idade era a capacidade de comunicação. Em cada escola foram selecionados quinze (15) alunos considerados comunicativos.

Os adolescentes não poderiam ser esquecidos. Ouvi-los era essencial aos objetivos propostos pela pesquisa, mas como isso seria feito? Certamente de forma diferenciada, conforme será visto a seguir.

## **2.2. Os instrumentos de pesquisa utilizados e a forma como foram implementados no campo de investigação**

Em razão de suas características, os estudos de campo requerem a utilização de variados instrumentos de pesquisa, essenciais às coletas de dados. No presente trabalho, o principal instrumento utilizado com os profissionais da educação foram as entrevistas individuais semi-estruturadas e realizadas de acordo com um roteiro<sup>8</sup> padrão (ANEXO 1) previamente elaborado, levando em consideração todo o contexto teórico já trabalhado até aqui.

---

<sup>8</sup> “Lista dos tópicos que o entrevistador deve seguir durante a entrevista” (CARVALHO, 1991, p. 155).

A opção pelas entrevistas semi-estruturadas se deve ao fato de que a pesquisa de campo objetivava aprofundar o objeto de estudo. E para que isso acontecesse, seria importante definir uma linha a ser seguida pelo pesquisador, mas não limitá-lo a seguir apenas um caminho. Com um roteiro de questões à disposição, o pesquisador teve a possibilidade de ir tratando dos assuntos com maior liberdade. Não ficou totalmente preso a uma seqüência de perguntas e nem totalmente livre para questionar algo que não interessaria ao estudo.

Os diretores, supervisores, orientadores e demais professores, eram entrevistados de forma individual, em ambiente previamente escolhido, dentro da escola, que lhes possibilitassem atender às questões sem interferência de terceiros. O tempo médio de cada entrevista girou em torno de trinta (30) minutos, sendo que todos permitiram o registro da entrevista.

De posse das fitas gravadas, o pesquisador, após entrevistar os quinze (15) profissionais selecionados, iniciou o trabalho de transcrição dos conteúdos e, posteriormente, digitalizou-os.

Colhidas as informações, foram estas submetidas a um processo de seleção utilizando-se o método de análise de conteúdo o qual, segundo Triviños (1987), é meio hábil para estudar a forma de comunicação entre os homens.

Respeitando o marco referencial teórico, o problema de pesquisa formulado e com base na análise de conteúdo, o pesquisador esteve sempre atento ao conteúdo latente das respostas apresentadas às entrevistas realizadas, bem como às expressões, imagens e sentidos colhidos no campo que contribuíram em conjunto para a interpretação e análise dos dados que serão apresentadas no próximo capítulo.

Nos estudos realizados com os adolescentes optou-se por uma dinâmica diferenciada. Selecionados os quinze adolescentes pelo diretor de cada escola, os jovens eram colocados todos em uma sala somente com o pesquisador. Ou seja, ficavam em uma sala de aula normal, todos os adolescentes e o pesquisador, contabilizando, no total, dezesseis pessoas.

Ali, iniciava-se uma atividade onde se utilizou diversas técnicas e instrumentos de pesquisa, dentre elas a de observação participante, aqui definida como o trabalho de observação do pesquisador que não se limita a ouvir, participando das ações e interagindo com o grupo estudado.

Munido de um questionário de apoio, o pesquisador iniciava o trabalho se apresentando e explicando que todos estavam ali por que se tratava de uma pesquisa de campo que tinha como objetivo verificar uma série de questões relacionadas ao ECA e à sua aplicação no ambiente escolar. A seguir, o pesquisador solicitava que os jovens se apresentassem, brevemente, e de forma individual. Após essa apresentação, cada jovem recebia uma folha de papel. O pesquisador formulava uma pergunta do questionário de apoio (ANEXO II). A resposta comportava sim ou não. Uma vez respondida a questão na folha recebida, os adolescentes devolviam-na ao pesquisador que iniciava, então, um ciclo de debate objetivando compreender as respostas dadas. Para cada pergunta formulada, uma nova folha era entregue e assim se repetia o procedimento até o encerramento dos trabalhos.

Conforme já havia ocorrido com os professores, no trabalho realizado com os alunos, todos os debates foram gravados. O tempo médio do trabalho com os alunos foi de cerca de duas horas. No total, foram colhidos dados de um universo de sessenta pessoas, sendo quinze profissionais da área da educação e quarenta e cinco adolescentes.

### **3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO AMBIENTE ESCOLAR**

A compreensão de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos e de deveres, cidadãos, de acordo com a Constituição Federal de 1988, ganhou força, no Brasil, a partir da década de noventa conforme já estudado. No entanto, a conquista desse *status* não é suficiente para que uma região se desenvolva. É necessário que sejam utilizados instrumentos, sistemas, práticas que contribuam decisivamente ao fortalecimento do exercício da cidadania, entendida nesse trabalho, como um elemento endógeno do desenvolvimento regional.

Com a contextualização história, apresentou-se a forma como direito e educação estiveram interligados ao longo do tempo. Antes, porém, foi estudada a concepção do desenvolvimento regional no mundo atual, o conceito de exercício da cidadania e a possibilidade de utilização da norma, no caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente como instrumento propulsor desse exercício. A partir de agora, passa-se à análise e interpretação dos dados colhidos.

A análise será desenvolvida com base em duas questões que, segundo o pesquisador, são reveladoras da realidade investigada e respondem o problema de pesquisa: a) *o (des) conhecimento por parte dos profissionais da educação e dos alunos acerca do ECA* e b) *a (in) aplicação prática do estatuto na realidade das três escolas da Região*. Quanto à primeira questão, as entrevistas realizadas com os professores e alunos revelaram a existência de um conhecimento superficial do ECA, fruto, entre outras coisas, das poucas oportunidades de participação e diálogo existentes nos espaços escolares pesquisados. Já na segunda, as respostas

demonstraram que o ECA acaba fazendo parte do cotidiano da realidade escolar, mesmo que os profissionais da educação, na sua grande maioria, não reconheçam esse fato.

Essas questões certamente estão relacionadas. Se o conhecimento do estatuto é superficial, a aplicação da legislação acaba se dando de uma forma involuntária e insuficiente para preparar o exercício da cidadania. No entanto, a discussão trazida pelo estudo é mais complexa do que a simples análise dessa relação por que os efeitos desse fenômeno são sentidos diretamente na questão do exercício da cidadania. O (des)conhecimento ou a (in)aplicação do ECA, no ambiente escolar investigado, traz como consequência uma limitação ao desenvolvimento regional conforme será visto a seguir.

### **3.1. O (des)conhecimento por parte dos profissionais da educação e dos alunos acerca do ECA**

A primeira parte da pesquisa de campo tinha como objetivo identificar as características do conhecimento que os profissionais da área da educação e os adolescentes possuíam acerca do ECA. É importante detalhar aqui que esse “conhecimento” sobre o ECA envolve não somente a apropriação de um conteúdo, mas a profundidade com que é trabalhado, as formas de acesso a esse conhecimento, as situações em que ele foi objeto de discussão e a compreensão de sua importância como um instrumento de transformação social.

O conhecimento compreendido como resultado de um processo de construção que se desenvolve no interior do ser está mediado por fatores externos (BECKER, 1996). Ele acaba sendo decisivo para a formação da consciência crítica que, como já visto, estrutura-se num conteúdo (resultado do ato de conhecer), provocando reflexo na participação, todos elementos que compreendem o exercício da cidadania.

Como regra geral, constatou-se que os profissionais e os alunos dizem que sabem, mas, na verdade, pouco conhecimento possuem acerca do ECA. Há uma vaga noção do que é a lei e nenhum dos entrevistados apresentou respostas que poderiam certificar um conhecimento aprofundado acerca do tema.

A observação do campo e da reação dos entrevistados quando formuladas as questões orienta no sentido de atestar não somente um desconhecimento por parte de todos, mas um distanciamento do sujeito em relação ao objeto, do professor em relação ao tema ECA.



A primeira questão formulada aos diretores, supervisores escolares, orientadores educacionais e professores que objetivava dar início ao trabalho de investigação do conhecimento do ECA no ambiente escolar era: *você conhece o ECA?* Todos os profissionais entrevistados responderam afirmativamente. A maioria respondeu de forma simples e direta: “sim, eu conheço o ECA”. Embora a questão tenha sido formulada de forma aberta, permitindo aos professores divagar acerca do tema, praticamente todas as respostas foram objetivas com exceção de dois entrevistados.

O diretor da escola “A” localizada no município de Santa Cruz do Sul, afirmou que já tinha ouvido falar, mas não o dominava: “quando surgem as dúvidas a gente vai lá e dá uma consultada”. A orientadora educacional da escola “C” respondeu da seguinte forma: “a gente deu uma lida, não conheço a fundo”.

A partir dessas respostas, pode-se constatar que o Estatuto, enquanto lei formal, é, na verdade, apenas reconhecido pelos profissionais da área da educação, ou seja, eles apenas possuem uma vaga noção acerca do que é a lei. Comentavam que sabiam do que se tratava, qual era a finalidade do ECA e o público alvo, mas não iam além. Isso significa dizer que, ao falar sobre o ECA, os entrevistados apenas identificavam que a conversa iria envolver direitos das crianças e dos adolescentes. Tal constatação é inegavelmente positiva e, ao mesmo tempo, preocupante.

Independentemente da idade, função ou tempo de magistério, o Estatuto não é uma norma estranha aos profissionais da educação e nem aos adolescentes como podem ser outras leis. Isso é importante na medida em que a norma jurídica é identificada por um determinado grupo social, em um espaço de tempo definido e inserido num ambiente bem demarcado como o escolar, tornando mais fácil a possibilidade de interação existente entre comportamento e sistema jurídico.

Quando as questões se voltavam para averiguar o nível desse conhecimento, as respostas demonstraram que o ECA é, na verdade, superficialmente entendido. A pergunta era direta, buscava identificar quais os direitos e deveres expressos no ECA que o entrevistado consideraria o mais importante. O diretor da escola “A”, respondeu: “o direito de ele ter uma boa educação e, nessa mesma linha, ele tem o dever de corresponder. Se ele não tem essa base na família seria difícil de absorver isso”. Outros professores seguiram nessa direção, apontando o direito à saúde, à educação e à alimentação, dentre outros, como os mais importantes.

Quase a totalidade dos professores entrevistada apontou o direito ao respeito e o dever de respeitar como os mais importantes constantes no ECA. Essa abordagem concentrou-se ora na crítica de que os adolescentes perderam o respeito com os próximos, ora na autocrítica de que os adultos não respeitam as opiniões e posições dos jovens, conforme se verifica na resposta apresentada por uma das diretoras entrevistadas:

*O respeito pelo adolescente como um ser humano que tem o direito de expor suas idéias. Isso eu acho muito importante. Claro que a gente tem que saber lidar com isso, mas de que forma? Noto que o adulto não escuta muito o adolescente e acho que ele tem que ser escutado. Dar oportunidade para ele colocar o que ele sente e não querer impor sempre a vontade da gente. A tendência é sempre querer impor a vontade do adulto, tanto que a gente, nas escolas, faz reuniões com os pais, com os professores, mas com os alunos não. Sabe por quê? Por que ele vai colocar coisas, vai querer fazer mudança nisso ou naquilo e a gente acaba não ouvindo eles, então isso é uma coisa que nós ainda não estamos preparados e eu acho isso muito importante. Eles precisam colocar o que eles pensam, assegurar a liberdade de expressão, e o direito ao respeito. O dever que eu acho mais importante é também o respeito, preservar a escola, se interessar pela aula e respeitar o colega para que ele tenha uma boa aula. Ele tem direito de participar das aulas, de ter uma boa aula, mas tem o dever também de cumprir com a sua tarefa de estudante. Mas por que há esse desinteresse dos alunos pela aula?*

Há aqueles que ficaram no meio termo entre os dois grupos, como é o caso de uma orientadora educacional, que salienta tanto a proteção como o respeito:

*Eu acho que o primeiro é o direito de proteção. Um pai e uma mãe que protege é o que educa, dá alimentação. O segundo, mais difícil de dizer, acho que é o de respeitar, eu não sei como isso está colocado no ECA, mas me refiro ao respeito com as pessoas, com os pais, com a escola.*

Mas o que chamou atenção foi o quarto grupo de profissionais (cinco no total) que não souberam responder à questão ou não se lembravam de nenhum direito ou dever no momento da pergunta. Desse total, um era supervisor escolar e os demais professores que trabalhavam em sala de aula, sendo que dois eram professores com até cinco anos de formação e os outros dois já tinham mais de vinte anos de magistério.

A grande maioria dos entrevistados nessas três escolas demonstrou conhecer muito pouco acerca do ECA. Ocorre que não conhecer os direitos e deveres fundamentais ou mais importantes das crianças e dos adolescentes é desconhecer os seus próprios direitos e deveres na qualidade de cidadão.

Como já verificado, o Estatuto tem mais de duzentos artigos e busca contemplar uma série de direitos e garantias às crianças e aos adolescentes. Primeiramente, apresenta o que se quer conquistar: uma proteção integral à criança – definida por lei como sendo a pessoa até doze anos de idade incompletos – e ao adolescente – considerado aquele de 12 a 18 anos. A seguir, define o público alvo: toda e qualquer pessoa independentemente do estado em que se encontra, da situação econômica e social onde está inserida e do contexto cultural a qual faz parte que preencha a condição de criança e de adolescente.

Pela doutrina da proteção integral, a criança e o adolescente devem ser reconhecidos como seres humanos em constante processo de desenvolvimento. Neste sentido, é uma decorrência lógica que o sistema jurídico do país reconheça que as pessoas, no período de formação, necessitam de proteção à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, ao lazer, à profissionalização, à liberdade, entre outros.

Muitos desses direitos já estão assegurados na Constituição Federal como prerrogativas fundamentais de qualquer cidadão, seja ele criança, adolescente, adulto ou idoso, como é o caso do direito à liberdade, igualdade, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à intimidade e privacidade, dentre outros, previstos no artigo 5º da Constituição e reprisados no art. 3º, 4º, 15 ao 18 no ECA.

É do fortalecimento da idéia de que a criança e o adolescente, primeiramente, gozam dos mesmos direitos que os adultos que se deve partir para, posteriormente, com uma análise mais aprofundada no sistema, observar que estes direitos são especiais em razão da condição de ser humano em constante processo de desenvolvimento.

Dentro desse contexto, o que os profissionais da educação deveriam conhecer, minimamente, é essa relação existente entre os direitos e deveres que cada um deles possui na qualidade de cidadão, e as diferenças existentes entre esses e os direitos e deveres das crianças e dos adolescentes que só se manifestam em razão da peculiar condição de seres humanos em processo de desenvolvimento.

Ou seja, para responder às questões formuladas, o profissional somente necessitaria observar quais são os direitos e deveres que ele reputa como essenciais para a sua pessoa. Por que aquilo que é direito e dever dele não deixa de ser da criança e do adolescente, desde que ressalvadas as particularidades existentes em relação ao processo de formação enquanto seres humanos que ainda estão submetidos os sujeitos pertencentes a esse grupo.

Por exemplo: o direito ao respeito não é apenas um direito da criança e do adolescente. Todos os cidadãos brasileiros possuem esse mesmo direito. Embora o ECA dedique um artigo específico a isso, a Constituição, anos antes, já tinha feito o mesmo. É desse choque entre dois direitos que nasce o dever de respeitar. Assim, o adulto deve respeitar o adolescente por que o ECA lhe assegura esse direito, mas, ao mesmo tempo, esse jovem deve respeitar o adulto por que a Constituição assim determina.

O importante nessa relação é a percepção, a sensibilidade que o adulto deve ter de que, motivado por circunstâncias relacionadas ao processo de desenvolvimento físico e psíquico, o direito/dever de respeitar pode sofrer variações. A imaturidade, por exemplo, pode exigir respeito por um lado, desrespeitando por outro.

O desconhecimento por parte dos profissionais da educação produz conseqüências diretas dentro da sala de aula. No espaço reservado a professores e alunos, não conhecer o ECA pode acabar dificultando a interação existente entre os sujeitos e as normas. Há profissionais que, por um lado, afirmam conhecer a legislação que disciplina os direitos e os deveres das crianças e dos adolescentes, mas, por outro, não são capazes de mencionar quais são esses principais direitos e deveres. Tal circunstância poderia contribuir para um desconhecimento por parte dos alunos acerca de seus direitos e deveres, sendo essa verificação um dos objetivos das entrevistas realizadas com os jovens.

Perguntou-se aos profissionais da educação que avaliação, ou impressão eles tinham do conhecimento dos alunos acerca do ECA. Quatro não souberam responder. Um segundo grupo, formado por outros quatro entrevistados, respondeu que os alunos não sabem nada ou sabem muito pouco, mas não se aprofundaram no assunto. Questionados sobre os porquês dessas afirmações os entrevistados não apresentaram justificativas, apenas se limitaram a informar que se tratava de uma impressão pessoal.

Um terceiro grupo – sete no total - disse que alguma coisa os alunos devem saber. Para estes, como desde o advento do ECA se trabalhou intensamente os direitos das crianças e dos adolescentes, há uma interpretação errônea no que diz respeito aos deveres. Conforme uma supervisora entrevistada:

*Eles até sabem, eu acho que eles sabem alguma coisa. Mas foi muito divulgado, desde o surgimento do ECA, que eles têm só direito, eles dizem assim: “tu encosta a mão em mim que eu vou te processar”. A gente vê pelos relatos dos pais um sentimento de impotência: ah, porque eu não posso dizer nada para ele, Deus me livre se eu encostar a mão nele! Então a gente diz que não é para espancar e sim impor limites. Eu acho que, às vezes, uma palmada faz bem, eu também tenho filhos, tu conversa, explica, se não há um entendimento, às vezes uma palmada funciona. E eles estão muito assim: há! Por que eu vou sair de casa, o pai bateu em mim. Eles se julgam muito dentro dos direitos e quando a gente vai colocar os deveres eles olham, ficam assustados, apavorados, então muitas vezes eles nem acreditam nisso. Eles acham que por que são de menores não vai dá nada.*

Para outra supervisora a impressão que ela tinha era de que os alunos conheciam algumas coisas em termos dos direitos mas não com as corretas interpretações, e, muitas vezes, valem-se do ECA para justificar suas ações e ameaçar os pais:

*Às vezes, a gente conversa com os pais e eles dizem que os filhos os estão ameaçando de entregar para o conselho tutelar. Então parece que não há uma compreensão do que está sendo colocado ali. E o ECA acaba sendo uma forma da família para se esconder. Eu não vou fazer isso por que posso me complicar.*

De fato, isso pode realmente acontecer. A partir do momento que se desconhece o direito, a lei pode se transformar num instrumento de opressão nas mãos dos homens e não de transformação. Isso pode acontecer facilmente com o Estatuto. Percebendo que os profissionais e os próprios pais não conhecem a norma, os adolescentes podem utilizá-la como um instrumento de coação ou de defesa. Quando se tratar da questão da disciplina, será retomado esse assunto.

As entrevistas realizadas com os adolescentes demonstraram que, sob o ponto de vista dos jovens, as impressões externadas pelos profissionais da educação não corresponde à realidade observada. Dos adolescentes entrevistados, quinze disseram que não conhecem ou nunca ouviram falar sobre o ECA. Outros trinta o reconheceram como lei. Deste total, apenas dez se atreveram a

mencionar os direitos e deveres que reputam os mais importantes. Dentre eles, o direito à liberdade aparece com maior ênfase, sendo importante ressaltar que essa liberdade não se restringe somente ao ir e vir. Praticamente todos defenderam a liberdade de manifestação do pensamento e o dever de respeitar a liberdade dos outros como um dos principais direitos e deveres assegurados no ECA.

Quando a relação contempla duas pessoas adultas, em tese, as partes envolvidas se encontram num mesmo patamar de forma equilibrada. Agora, quando de um lado se tem um professor e de outro um aluno adolescente, teoricamente, a relação estará desequilibrada não em virtude do ordenamento jurídico, que, como já visto, assegura os mesmos direitos e deveres a todos os seres humanos, mas em razão da condição peculiar de que o jovem ainda está em processo de formação tanto física como intelectual. É essa a chave para compreender os direitos das crianças e dos adolescentes. A partir do momento em que se diz que os profissionais da área da educação não conhecem o Estatuto ou que esse conhecimento é insuficiente, superficial, se quer, ao mesmo tempo, enfatizar que há instrumentos, sujeitos e instituições que podem contribuir de forma mais apropriada para fortalecer o conhecimento acerca sobre o ECA. No entanto, uma análise das realidade apresentada demonstra que esses elementos não estão sendo corretamente utilizados.

As explicações para esse (des)conhecimento acerca do ECA passam pela veiculação superficial por parte da mídia acerca do assunto, pela falta de livros especializados, pela incapacidade de debater o tema dentro do ambiente escolar, seja pelo grupo formado somente por profissionais da educação, seja pelos representantes de instituições como Conselho Tutelar e Ministério Público e, finalmente, pelo desinteresse do Estado em tratar de questões relacionadas ao assunto.

Quando os alunos foram questionados sobre como acabaram conhecendo o ECA, quinze adolescentes não souberam responder, dez disseram que leram sobre o tema em uma revista em quadrinhos da Turma da Mônica. Os demais afirmaram que o assunto foi tratado em casa, discutido entre familiares e amigos, observado na TV e *internet*. Nenhuma resposta, portanto, mencionou a escola, os professores, livros, rádios ou jornais.

Embora se defenda que a escola é um ótimo espaço educativo, capaz de contribuir com a formação da cidadania, no caso dos alunos entrevistados, é forçoso reconhecer que outros meios e

instrumentos serviram para esse fim. Essa resposta indica que a escola não vem obtendo êxito em desenvolver o tema direitos e deveres da criança e do adolescente em seu ambiente. Curiosamente, mesmo que alguma conversa tenha sido realizada com os adolescentes, nada se deu de forma tão qualificada como a mensagem contida em uma história em quadrinhos que, segundo todos os entrevistados, não foi apresentada em aula.

Dessa forma, as justificativas para o desconhecimento dos alunos sobre o ECA encontram reforço na omissão da escola em não trabalhar o tema. Ao mesmo tempo, esses elementos exteriores à escola (*internet*, amigos, revistas), mostraram-se inadequados para construir um conhecimento acerca do tema.

Já para a grande maioria dos profissionais, quando questionados por intermédio do que ou de quem eles acabaram conhecendo o ECA, responderam que o conhecimento que possuem foi adquirido através de leitura em jornais, livros e revistas. Poucos mencionaram que os debates na escola realizados com outros colegas ou pessoas e instituições convidadas, como Conselheiros Tutelares e Promotores de Justiça, serviram para contribuir com o conhecimento acerca do assunto.

Primeiramente, recebeu destaque por parte dos profissionais, a campanha institucional do grupo RBS – “o amor é a melhor herança, protejam as crianças” – que foi apontada por treze dos quinze entrevistados como uma ótima iniciativa não só para promover o conhecimento dos professores acerca do ECA, mas, também, dos funcionários e alunos. Os professores ressaltaram a importância do tema ser apresentado em reportagens de jornais, como Zero Hora e Diário Gaúcho e em programas de televisão elaborados sob o selo da campanha. Assuntos como abandono e violência doméstica, difundidos pelos veículos de comunicação, acabaram sendo utilizados como ferramentas para fortalecer o diálogo com os pais dos alunos.

Os meios de comunicação, tanto na formação de opinião quanto no trabalho de informar podem contribuir e muito para caracterizar a perversidade da globalização. Já foi visto que a tirania dessa informação influencia no aumento das desigualdades. Mas, no caso do presente trabalho, em que pese o assunto não tenha sido tratado com profundidade pela campanha realizada, é importante ressaltar que, com os entrevistados, pelo menos em um ponto foram positivos os resultados obtidos: na contribuição para que o público em geral desperte para o debate acerca dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Na entrevista semi-estruturada coletiva realizada com os alunos, também apareceu a influência da mídia no que diz respeito à conscientização da importância de se proteger a criança e o adolescente. Eles cantavam o *jingle* da campanha, constantemente veiculado nesse canal de comunicação, com uma enorme facilidade e teciam comentários positivos acerca dos personagens que ilustravam os trabalhos. Mas novamente cabe salientar que o objetivo da campanha não era aprofundar o conhecimento acerca do ECA e sim chamar atenção para a necessidade de se trabalhar questões relacionadas à proteção da infância.

Voltando à análise das respostas dos profissionais entrevistados, os diretores e supervisores mencionaram o Conselho Tutelar e o Ministério Público como instituições que contribuíram para fortalecer o debate na escola acerca do tema. Quando questionados sobre o porquê dos professores não terem mencionado a contribuição do Conselho Tutelar e Ministério Público, as diretoras das escolas “B” e “C” responderam que a justificativa estaria no trabalho de esclarecimento do ECA realizado apenas com um grupo limitado de participantes escolhidos entre várias escolas do município. Ou seja, não fora realizado um ciclo de debates amplo, envolvendo aqueles que trabalham diretamente com o adolescente, dentro da sala de aula. As justificativas para isso residiram na falta de espaço para debater o tema com toda a comunidade escolar, na impossibilidade de dispensar alunos sem comprometer o cumprimento da carga horária e na dificuldade de mobilizar o corpo docente para participar das reuniões fora do horário de serviço devido ao desinteresse acerca do tema.

O Conselho Tutelar, órgão autônomo, não-jurisdicional e permanente, formado por conselheiros tutelares eleitos pela comunidade, com a finalidade de zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes é outra inovação do Estatuto. Muitas das suas atribuições eram de competência do Poder Judiciário, outras, da polícia, dos comissários de menores, etc... Hoje, a idéia do conselho como elemento integrante do sistema protetivo está centrada na necessidade da busca pela própria sociedade de soluções aos fenômenos sociológicos e culturais originados nas bases. O Conselho Tutelar nasce como uma alternativa administrativa para o sistema. O ECA preconiza a descentralização judicial de problemas que não são jurídicos. Há uma tendência de não se judicializar toda e qualquer demanda. Aí nasce a importância de coordenação de um Conselho Tutelar forte e ativo. A sociedade pode ser uma grande aliada na busca da proteção e oferecimento de alternativas de solução para problemas eminentemente



sociais, não sendo necessário, a todo o momento, provocar a atuação jurisdicional para que isso aconteça.

É importante salientar que o Conselho Tutelar é um órgão que não está presente em todos os lugares. Embora seja entendimento assente com base no ECA de que todo o município deve providenciar a criação e contribuir com a manutenção de um Conselho composto de, no mínimo, cinco conselheiros, há inúmeros locais onde esse órgão ainda não foi estruturado. Nos municípios estudados, há Conselhos Tutelares atuantes e bem estruturados que acabam contribuindo para o fortalecimento do debate acerca do ECA. Onde não se verifica a presença de um Conselho Tutelar, além dos problemas relacionados diretamente com a questão da proteção à infância, perde-se um bom instrumento de divulgação do ECA.

No entanto, nenhum dos municípios onde a pesquisa foi aplicada exige, para a formação do Conselho, pessoas com nível superior de formação. Isso significa dizer que, tanto em Santa Cruz do Sul quanto em Venâncio Aires, uma pessoa que tenha segundo grau completo pode ser perfeitamente escolhida como conselheiro tutelar. Tal realidade poderá comprometer na qualidade das discussões que são travadas com os profissionais da educação tendo em vista a complexidade do tema “direitos da criança e do adolescente”. Ou seja, mesmo que o conselheiro tutelar esteja presente na escola, os debates porventura realizados não necessariamente indicam que o tema receberá o tratamento aprofundado que merece.

Tal realidade pode ser observada também a partir da atuação dos representantes do Ministério Público, em que pese estes possuam uma formação técnica superior aos dos conselheiros. No caso do Ministério Público, no Estado do Rio Grande do Sul, suas atividades cobrem todos os municípios. A instituição é representada por um ou mais promotor(es) de justiça que atua(m) num determinado município. Esse promotor pode ser especializado em um determinado assunto ou não. No caso de Santa Cruz do Sul, em razão do tamanho do município, do número de habitantes e da estruturação administrativa do Ministério Público, existe um promotor especializado com atuação na área da infância e juventude, já no município de Venâncio Aires essa especialização da atuação não existe. É essa diferença que pode comprometer na hora de serem aprofundadas as questões de ordem técnica e prática a discussão acerca do tema.

ainda quanto ao conhecimento sobre o eca, apenas um professor entrevistado apontou a leitura de livros. Quando questionado acerca de quais seriam esses livros, ele identificou uma coletânea elaborada pelo Conselho Estadual dos Direitos de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDICA)<sup>9</sup> que lhe havia sido presenteada por uma colega Conselheira. Disse que não existia a mesma obra à disposição na biblioteca da escola e que desconhece se algum professor possui o mesmo material.

Porém, ao analisar as bibliotecas das três escolas, o pesquisador constatou que nenhuma obra de doutrina sobre o ECA estava disponível no acervo. Ou seja, não havia nenhum livro que objetivava explicar, comentar, analisar os artigos do Estatuto. Tal realidade pode ser uma justificativa para a ausência de menção, pelos sujeitos da realidade investigada, a livros como elementos que contribuem ao conhecimento do ECA. Outra justificativa pode residir exatamente na escassez de material publicado sobre o assunto, que foi uma queixa apresentada por alguns profissionais para justificar a ausência dessas obras em suas escolas.

Na verdade, o material produzido sobre direitos da criança e do adolescente é realmente escasso. O tema, no Brasil, como vimos, é relativamente novo e não despertou, até o momento, o interesse por parte dos pesquisadores em transformar os seus trabalhos em obras de apoio aos profissionais envolvidos no assunto. Isso acaba influenciando no conhecimento do ECA e precisa ser refletido por todos.

Outra questão que influencia na competência para lidar com o assunto é o distanciamento entre a Universidade e a escola. Dos professores entrevistados que possuem até cinco anos de formação, nenhum deles ressaltou o trabalho da Universidade na construção de seu conhecimento acerca do ECA.

Em todas as regiões do estado, as universidades aparecem como elementos de apoio e sustentação do desenvolvimento regional. dessa forma, as atividades desenvolvidas pelos profissionais e estudantes acabam extrapolando o ambiente universitário e produzindo reflexos na comunidade como um todo. no caso da promoção dos direitos da criança e do adolescente, esse trabalho ainda não foi sentido na realidade investigada.

---

<sup>9</sup> Na verdade, esse livro não se trata de uma obra doutrinária. É um guia de orientação que procura apresentar de forma simples e direta as atuações dos conselheiros tutelares e a diferença existente entre o fundo municipal da infância e adolescência (FIA) e o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente (COMDICA).

Não houve, também, menção a cursos ou programas de qualificação acerca do assunto, desenvolvidos por especialistas ou profissionais de áreas afins. Os profissionais entrevistados relataram que nunca ocorreu um trabalho específico realizado pelo Estado, através da Coordenadoria Regional de Educação, no sentido de qualificar o corpo docente em situações que envolvem o ECA, o que demonstra uma certa falta de interesse do poder público em lidar com essa questão.

Para seis profissionais entrevistados, o governo ainda não dimensionou a importância de qualificar os profissionais para se posicionar em questões complexas, como, por exemplo, a interação entre direito e educação. Queixaram-se de que, muitas vezes, agem sem saber se estão corretos por que há uma carência de informação e orientação que não é suprida por órgão de apoio do Estado.

Não há qualquer orientação aos profissionais acerca de como trabalhar questões valendo-se do ECA como instrumento. Mais, não se desenvolve um trabalho consistente na escola para se divulgar o ECA. Quando perguntados sobre qual trabalho vem sendo realizado pela escola para promover o ECA, dez entrevistados disseram que nenhum trabalho é feito. Os outros cinco, todos de uma mesma escola, disseram que o ECA está sendo trabalhado com os alunos no currículo, nas séries iniciais, principalmente nas disciplinas de filosofia e religião. Aqueles que já são os adolescentes dessa escola responderam que nunca os professores conversaram com eles a respeito do Estatuto. Para o conjunto dos quarenta e cinco adolescentes entrevistados o ECA nunca foi objeto de trabalho em sala de aula.

Aqui, abre-se um parêntese para salientar que essas colocações contrastam com algo que os alunos apresentaram. No trabalho realizado com os jovens, eles afirmaram que o fato do professor se queixar em sala de aula do acúmulo de serviço e dos baixos salários deixa transparecer que há uma desmotivação em trabalhar na escola. Todos foram unânimes em apontar que professores realizam essas queixas rotineiramente. Embora essa falta de motivação não tenha sido mencionada por nenhum dos profissionais entrevistados.

Como se observou, as críticas residiram na omissão do Estado em investir em qualificação. Claro que essa crítica pode ser uma forma de apresentar, indiretamente, uma certa insatisfação com o sistema, mas o interessante é ressaltar que a falta de motivação não foi a justificativa para uma possível fragilidade de conhecimento do ECA.

Cabe ressaltar que a educação é uma prestação de serviço público, de responsabilidade da Administração Pública na qual está vinculada. No caso do presente estudo, o trabalho desenvolvido nas escolas é de responsabilidade dos profissionais que ali exercem suas atividades laborativas, mas eles as executam em nome do Estado, portanto, a responsabilidade pela qualidade do ensino antes de ser do professor é do Estado.

Atividades que acabam satisfazendo a coletividade como um todo, são qualificadas como serviço público quando o Estado entende que, em um determinado espaço de tempo e lugar, não podem ficar sob a responsabilidade da livre iniciativa (MELLO, 2004). É por isso que, teoricamente, em virtude do interesse social que envolve o tema educação, diz-se que o Estado assume o dever de considerá-la como pertinente a si próprio. Como consequência, é importante reforçar que toda a constatação verificada no presente trabalho guarda íntima relação com as atribuições e realizações daqueles que administram o Estado.

### **3.2. A aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no Ambiente Escolar**

Com base no que foi dito sobre o conhecimento do ECA no ambiente escolar, o que se poderia esperar seria uma grande dificuldade da aplicação da lei no ambiente escolar. E essa foi exatamente a primeira constatação. No entanto, com o aprofundamento da investigação, verificou-se que os profissionais da educação apontam soluções a casos concretos, muitas vezes aplicando regras e princípios que, mesmo sem seu conhecimento, estão previstos no ECA.

Você aplica o ECA no ambiente escolar? Essa era uma das perguntas que buscava verificar de forma direta a utilização ou não do Estatuto nas atividades diárias dos profissionais da educação. Dos profissionais entrevistados, seis deram a mesma justificativa: *Sim, aplico o estatuto enquanto referencial teórico*. Questionada acerca do que significaria isso uma supervisora respondeu: *aplicar o ECA como referencial teórico significa buscar na lei algumas respostas às situações que se apresentam na prática*. Outro optou por dar exemplos: *o que eu quero dizer com aplicar o ECA como referencial teórico é o seguinte: um jovem deixa de freqüentar a aula. Quando o número de faltas se avoluma, chamo os pais e mostro o ECA dizendo que essa lei determina que eles têm a obrigação de manter os seus filhos em sala de aula*.

Na verdade, o que quiseram dizer é que aplicam o ECA como um instrumento para a ação. A resposta de uma diretora deixa claro essa afirmativa: *Quando uma situação se apresenta, não se resolvendo pelo bom senso, busca-se no ECA uma última e derradeira resposta. Se ali não tem nada, ligamos para o Conselho Tutelar ou para o Ministério Público em busca de ajuda.*

Dos demais entrevistados, nove responderam que não utilizavam o ECA. Esse número expressivo seria perfeitamente previsível tendo em vista os dados que foram apresentados no que diz respeito ao conhecimento do ECA no ambiente escolar.

Como acontecera anteriormente no que diz respeito ao conhecimento onde após os profissionais responderem que conheciam o ECA elaboraram-se perguntas para a verificação do nível desse conhecimento, com as questões relacionadas à aplicação do Estatuto se procedeu da mesma forma.

Após restar demonstrado que a grande maioria das respostas voltou-se para a não utilização do ECA no ambiente escolar, o pesquisador formulou questões que simulavam situações diárias.

O que se percebeu é que os profissionais que afirmaram não aplicar o ECA, mesmo sem saber, utilizam mais as regras e princípios contidos no Estatuto do que imaginam. A primeira questão que procurava analisar essa aplicação perguntava: quando há a suspeita por parte da sua pessoa de que um dos alunos ou alunas da escola está sendo vítima de maus tratos ou está sendo autor de maus tratos, como você age?

Uma supervisora escolar respondeu que quando o professor desconfiou da situação que envolvia um aluno seu, encaminhou o caso para a orientação educacional que, por sua vez, contactou imediatamente com o conselho tutelar para deixá-lo inteirado acerca da suspeita. A orientadora educacional dessa mesma escola confirmou a atuação em sua resposta. Acrescentou que, antes de encaminhar o caso ao conselho tutelar teve uma conversa com os pais objetivando entender os porquês da situação de abandono que o jovem relatava.

Abstraindo o fato de que essa conversa com os pais poderia ser interpretada como um procedimento equivocado, na medida em que se estaria previamente informando ao próprio agressor uma situação de risco (o que poderia provocar danos irreparáveis à vítima quando colocada novamente a frente do agressor), cabe ressaltar que o Estatuto determina que toda a

suspeita de maus tratos deve ser encaminhada imediatamente ao conselho tutelar sob pena do profissional responder criminalmente pela sua omissão.

Nesse sentido, mesmo que a orientadora educacional tenha dito que não aplicava o ECA no ambiente escolar, a prática desenvolvida está contemplada no ECA. Mesmo sem saber, a orientadora educacional e a escola, enquanto instituição, estão agindo de acordo com o que disciplina o ECA.

O mesmo procedimento fora adotado pelas direções das duas outras escolas entrevistadas. Em uma delas, as professoras relataram casos de alunos que chegaram em sala de aula repletos de hematomas. Suspeitando que estavam diante de situações de maus tratos físicos, encaminharam o caso para a direção que, por sua vez, chamou os pais e encaminhou a situação ao conhecimento do conselho tutelar. Quando entrevistada, a diretora confirmou o caso e a comunicação imediata ao conselho tutelar.

Em outra escola, o diretor disse que não era comum a observação de maus tratos e o último que tivera notícia tratava de uma aluna que era “superprotegida” pelo pai. Quando se realizavam festas, passeios, confraternizações, a menina nunca aparecia e isso chamou a atenção da professora que, após conversar com a menina, descobriu que o genitor deixava-a presa em casa. O diretor disse que chamou o pai para conversar e que a partir daí a situação fora contornada, sendo que não deixou de comunicar a situação ao conselho tutelar.

Mas, sempre diante de situações complexas como são as questões de maus tratos, a aplicação do ECA como um elemento de transformação não deve se limitar à necessária comunicação ao conselho tutelar dessa suspeita. Para exemplificar, quando o professor está diante de uma suspeita de maus tratos, abre-se a possibilidade para que um amplo debate sobre o tema seja desenvolvido no contexto do ambiente escolar. A iniciar pela constatação de que maus tratos adquire múltiplas facetas (maus tratos físicos, psíquicos e sociais) o assunto pode, inclusive, ser tratado dentro da sala de aula para mostrar à vítima que ela é uma cidadã e, como resultado disso, existe todo um sistema de proteção que lhe assegura a possibilidade de denunciar uma situação que lhe incomoda. Essa denúncia é um exemplo de exercício de cidadania que se reputa como essencial ao desenvolvimento. A fome é uma forma de maus tratos, o abandono e o desrespeito são outras. A partir do momento que o professor introduz esse assunto em sala de aula, apresentando as suas implicações a luz do ECA, a repercussão que pode trazer à formação dos

educandos que estão em processo de construção do seu conhecimento é imediata. Aquele que sente fome, ou está sendo abandonado, uma vez sabedor de seus direitos, pode fazer alguma coisa para transformar essas circunstâncias. Esse agir é o estado puro do exercício da cidadania (MONTEIRO FILHO, 1997).

Outras duas questões também objetivavam verificar a aplicação do ECA no ambiente escolar. A primeira delas perguntava: quando há uma discussão entre dois alunos dentro da sala de aula e a situação acaba resultando em um ato de violência física ou moral, como vocês costumam agir quando essas situações chegam ao seu conhecimento? Já a segunda queria saber: quando você percebe que um adolescente está depredando o ambiente escolar como você age?

As respostas à primeira dessas perguntas afastou completamente a utilização do ECA na resolução de conflitos. Já as demais confirmaram mais uma vez que, mesmo sem saber, os profissionais aplicam as normas previstas no ECA. Porém, não necessariamente buscando a transformação de uma realidade e, sim, resolver um problema internamente estabelecendo uma relação contraditória entre autoritarismo e benevolência.

Para a primeira questão, os seis professores disseram que tentam resolver o problema na sala de aula e, caso não obtenham êxito, encaminham o assunto à orientação e à direção. A partir daí, o procedimento varia de escola para escola.

A orientadora de uma das escolas respondeu a questão da seguinte forma:

*Agente escuta os alunos e os professores e faz um trabalho de mediação. Quando o caso é mais grave a gente passa para a vice-direção que toma outras providências, encaminhando os casos mais graves para a direção. Em alguns casos, chamamos os pais.*

E, segundo o diretor dessa mesma escola:

*Num primeiro momento o professor tenta trabalhar. Aquele professor que para qualquer coisa chama a direção ou a vice-direção o aluno sente que não tem firmeza nenhuma. Então logo ele vai ficar desesperado. Então a gente pede que num primeiro momento o professor se entenda com esse aluno. Se não tem essa condição, a relação ficou difícil, o caminho é a orientação, a vice-direção, se o caminho não tem mais volta, já chamamos os pais, os alunos, já teve reunião na turma, não se resolveu, o caso é mais grave, aí chega na direção. Só alguns casos chegam na direção, quando é um caso de punição, vamos suspender, ou excluir um dia*

*da sala de aula, deixar um dia na biblioteca, não mandar embora por que para alguns isso é melhor, funciona como um prêmio.*

Em outra escola, a orientadora educacional entende que a situação está ficando cada vez mais difícil em sala de aula:

*Está difícil! As professoras não estão sabendo lidar com a agressividade dentro da sala de aula. Repassam para a Orientação ou para a Direção, chama-se a família que não tem atendido às questões da escola. A família está muito ausente da sala de aula.*

A diretora dessa escola tratou de ressaltar o procedimento a ser adotado:

*Seguimos as nossas normas da escola. Primeiro se chama o vice-diretor, depois o SOE, aí se chama a família até ser resolvido com a direção e professor. Não se resolve nada sozinho. Para não se suspender ao aluno – que não se usa mais – se busca o aconselhamento, a ajuda com os pais, indicação para psicólogo, neurologista e conselho tutelar.*

Uma análise do regimento escolar permite afirmar que o procedimento relatado não consta expresso no documento. Há, sim, a previsão de que questões complexas de comportamento e disciplina devem ser levadas ao conhecimento do conselho escolar – que conta com a presença de um pai e um aluno representando seus respectivos membros.

Para a diretora da terceira escola entrevistada:

*No plano pedagógico da escola, que está atrelado ao regimento da escola, consta que o aluno tem que seguir as normas disciplinares da escola. Temos na agenda todas as normas principais que a escola adota. Por exemplo, a obrigatoriedade do uso do uniforme. Nós sabemos que não podemos mandar o aluno embora, mas nós adotamos uma regra que diz que o aluno tem três chances para respeitar a obrigatoriedade. Se ele vier sem uniforme, tem que voltar para casa para se trocar. Quando acontece alguma coisa na sala de aula, a professora encaminha o caso para o SOE, onde se tenta resolver com uma conversa ou com os pais. Se o caso é mais grave, de uma ameaça, ou briga, vem para a Direção. Se são alunos que não tiveram problemas anteriores, a gente só conversa escuta eles, faz um registro no caderno da Direção e libera. Se são alunos que já tem mais registros, dá uma suspensão de um dia, dois dias e o nosso objetivo sempre é colocar para eles que o nosso objetivo é tentar apaziguar para que uma briga se resolva e não continue posteriormente. Nós fizemos certas ameaças. Se continuar*



*fora da escola e a conseqüência for sentida aqui dentro, nós vamos tomar alguma providência.*

Já quando a questão envolve a depredação de patrimônio da escola, as soluções encontradas se assemelham ao que diz o ECA e, como conseqüência, acabam influenciando na recuperação do dano causado. Os professores entrevistados disseram que as situações de depredação do patrimônio são comuns e fazem parte do dia a dia do ambiente escolar. Relataram histórias de quebras de vidro em sala de aula, pichações de paredes internas e externas, quebra de cadeiras, de mesas e de banheiros, dentre outros. Segundo esses entrevistados, quando descobrem a depredação, encaminham imediatamente à direção. Aí se inicia uma atividade conjunta para descobrir quem foi o responsável pelo dano, que terá a obrigação de repará-lo.

Todos os diretores entrevistados narraram, em síntese, uma mesma prática para o caso. Um deles afirmou:

*Sempre aqui, quando se descobre quem é, a gente faz com que ele pague, esvazia um extintor, ou quebra uma porta, ou estraga uma fechadura, quebram alguma coisa do banheiro, nós tentamos fazer com que eles paguem. A gente tenta colocar na cabeça deles que isso é deles, que se eles quebrarem tudo a escola não terá melhorias.*

A segunda diretora entrevistada foi no mesmo sentido:

*Pedimos que a comunicação de alguma coisa estragada seja imediata e quando a gente pega quem foi eles têm que arrumar ou pagar. Se quebrar vidro eles têm que pagar, se quebrar lâmpada tem que pagar, pichação... Acontecem muitos danos nos banheiros, eu não entendo por que, se ninguém está vendo ou se ninguém vai saber, por que colocar papel dentro do vaso, fazer coco fora da patente? Eles tem uma rebeldia contra alguém! As questões sempre foram resolvidas internamente.*

A resposta da terceira diretora seguiu no mesmo caminho:

*Isso está nas normas da escola. Nós temos princípios de convivência. Nesses princípios de convivência está escrito que se houve a comprovação da culpa do aluno, é cobrado.*

As orientadoras educacionais entrevistadas confirmaram as posições externadas pelos diretores, assim como as supervisoras, devendo ser salientado que estas acrescentaram a

importância do diálogo com os pais e da comunicação aos mesmos dos atos praticados pelos seus filhos.

O ECA define como ato infracional toda a conduta descrita como crime ou contravenção penal (art. 103). Ou seja, tecnicamente, todo o ato ilícito – contrário à lei – é considerado pelo ECA um ato infracional. Em ambas as perguntas, foram simuladas situações que contemplam ilicitudes – lesão corporal e depredação do patrimônio público. Os adolescentes envolvidos numa situação como a narrada deveriam responder pela prática de ato infracional na forma prevista pelo Estatuto.

No caso da pergunta que versava sobre a ação dos profissionais quando estavam diante de uma discussão entre alunos que resultassem em um ato de violência física ou moral, observa-se que nenhuma resposta contemplou o que diz o ECA. Nenhum caso foi encaminhado para a devida apuração das responsabilidades conforme preconiza o ECA. O mesmo aconteceu com a questão da depredação do patrimônio só que, nesse caso, com uma diferença. Apurada internamente a “culpabilidade” do adolescente responsável pelo dano, a ele se impunha a obrigação de reparar, uma das medidas socioeducativas previstas no ECA

O ECA prevê um procedimento de apuração de ato infracional que passa pela Delegacia de Polícia, Ministério Público e Juizado da Infância e Juventude. Nas suas diversas fases, é assegurado ao adolescente a possibilidade de se defender, de se manifestar sobre o ocorrido e comprovar a sua inocência.

Há toda uma disciplina legal que, na teoria, orienta o trabalho de responsabilização do jovem como uma prática de fortalecimento de sua cidadania, razão pela qual, atendendo a uma série de circunstâncias e conseqüências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional imputa ao jovem uma das medidas socioeducativas descritas em lei.

Essas medidas não são penas na concepção legal do termo e funcionam como instrumentos de responsabilização dos jovens. O jovem que pratica um ato infracional não é, ou pelo menos não deveria ser, punido na forma prevista pela lei penal e, sim, responsabilizado na forma prevista pelo ECA. A natureza dessa responsabilidade ainda não aparece bem definida na doutrina que trata do assunto, mas a tendência é que siga um misto de repreensão, socialização e educação, daí a denominação *medida socioeducativa* (ABREU, 1999).

É partindo dessa compreensão que se pode afirmar que as respostas apresentadas pelos profissionais às hipóteses aventadas nas questões adotam um procedimento que não está em sintonia com o ECA. Mesclando autoritarismo com benevolência acabam criando uma situação confusa para todos os envolvidos que pouco contribui ao preparo do exercício da cidadania.

O autoritarismo está centrado no procedimento adotado pela escola para verificar a apuração ou não do ocorrido e o seu possível culpado. Interessante destacar que o “trabalho investigativo”, o “julgamento administrativo” do aluno, assim como a “punição” que o jovem irá sofrer é realizado de forma unilateral, sem preocupação em se estabelecer um contraditório ou de se assegurar mecanismos de defesa e participação aos jovens.

E, se por um lado a prática dos professores, orientadores e diretores possa ser interpretadas como autoritária por ser unilateral e carente de diálogo e participação, por outro acabam sendo benevolentes na medida em que não transferem para além dos muros da escola a repercussão dessa situação. O adolescente que, por exemplo, agride um colega de aula ou quebra o vidro de uma escola pública, comete um ato infracional que resulta no direito/dever de ser responsabilizado fora do ambiente escolar, mas, ao contrário, recebe uma reprimenda interna que, pode ou não guardar relação com o que disciplina o ECA. A sociedade na qual esse estudante está inserido não fica sabendo dos atos que pratica dentro da escola. O sistema acaba não conhecendo essas ações.

Àquele que depreda o patrimônio público escolar, acaba-se impondo, por parte dos profissionais, a obrigação de reparar o dano, o que é uma das medidas socioeducativas previstas no ECA. Mesmo que os profissionais não saibam qual a responsabilização prevista, acabam aplicando, na prática uma das regras contidas do ECA. No caso do jovem que agride alguém em sala de aula, já não se verifica a mesma responsabilização. Adverte-se? Obriga-se a reparar o dano? Resolve-se a situação deixando cada um de um lado? Suspende-se o aluno agressor? O que se depreende das entrevistas é que as respostas a estas questões dependem de uma série de circunstâncias resolvidas, porém, internamente.

Em muitos casos, essa resolução interna, prova clara e inequívoca da influência do (des) conhecimento na questão da aplicação do ECA, pode contribuir para o aumento da sensação de impunidade que já está fazendo parte da realidade da juventude dentro e fora da escola.

Para a formação cidadã do adolescente, é fundamental que ele compreenda o caráter ilícito de sua conduta. Por essa razão, diz-se que o jovem tem não somente o dever de ser responsabilizado como, também, o direito à repreensão. A reprimenda é essencial para que ele compreenda a importância das regras e dos valores que estão presentes na vida social, sendo esse consenso sobre o que é correto, justo, legal, essencial para que a comunidade se desenvolva, conforme será visto a seguir.

### **3.3. Os efeitos do (des)conhecimento e da aplicação do ECA no ambiente escolar e a questão do desenvolvimento regional**

O (des)conhecimento e as práticas desenvolvidas na escola, como resultado da não aplicação do ECA, dificultam o diálogo sobre os direitos da criança e do adolescente, contribuem para a formação de um direito paralelo que ora anda ao lado do direito oficial (o emanado do Estado), ora é contrário a ele e acaba provocando sérios reflexos ao exercício da cidadania.

Diante da realidade estudada, estabelecer um diálogo valendo-se do ECA não passa de uma grande utopia. O diálogo – “momento em que os seres humanos se encontram para refletir sobre uma realidade tal” (FREIRE, 1987, p. 123) - flui com mais facilidade a partir do momento em que os interlocutores conhecem acerca da realidade sobre a qual se irá dialogar. É o diálogo que favorece a reflexão, torna os seres mais participativos, abrindo as portas à criticidade que muito interessa ao desenvolvimento regional.

Nem todo o conhecimento serve para promover o diálogo. O conhecimento superficial, produzido dentro de uma concepção bancária presente num processo de ensino e aprendizagem pode ser, inclusive, um fator de limitação ao desenvolvimento por que limita o exercício da cidadania.

Para as possibilidades do desenvolvimento regional, a compreensão do significado da lei, por parte dos sujeitos, contribui à construção de um conhecimento mais sólido. Já a ausência de conhecimento acarreta na falta de consenso. Para a consolidação de qualquer sistema jurídico democrático, a formação de um consenso sobre o justo e o legal, torna-se um imperativo na medida em que contribui ao princípio da legitimidade.

A falta de conhecimento por parte de todos influencia, em tese, a perda de legitimidade da. Enfraquecida, sua aplicação torna-se um grande dilema, pois, mesmo que revestida de

legalidade, por ser uma expressão do Estado, a lei, para ser eficaz necessita, também, de legitimidade. Seguindo essa lógica, lei que não se aplica é lei ineficaz ou ilegítima.

Retomando a concepção de democracia moderna que se desenvolveu no primeiro capítulo desse trabalho, verifica-se que o direito é inafastável da política e da moral. E é a teoria de Habermas que auxilia essa compreensão. Habermas (1997) destaca que o fundamento da ordem jurídica não reside tão somente no consenso racional-prático que se traduz como legalidade. Existe um consenso que resulta de um agir comunicativo ou, como ele prefere chamar, de uma razão comunicativa que se torna essencial à questão da legitimidade das normas.

O que torna a razão comunicativa possível é o *medium* lingüístico, através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam. Tal racionalidade está inscrita no *télos* lingüístico do entendimento, formando um *assemble* de condições possibilitadoras e, ao mesmo tempo, limitadoras. Qualquer que se utilize de uma linguagem natural, a fim de entender-se com um destinatário sobre algo no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos. Entre outras coisas, ele tem que tomar como ponto de partida que os participantes perseguem sem reservas seus fins ilocucionários, ligam seu consenso ao reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis, revelando a disposição de aceitar obrigatoriedades relevantes para as conseqüências da interação e que resultam de um consenso (Habermas, 1997, p. 20).

Dentro dessa concepção, o direito formal possui um núcleo moral presente em cada indivíduo. Para Habermas (1997) direito e moral não são tratados como sinônimos e, no mundo moderno, é exatamente a consciência moral que transforma o Direito.

Essa consciência moral guarda relação com a legitimidade da norma. A norma é legítima na medida em que os sujeitos conheçam, respeitam e aplicam os seus preceitos. No Estado Democrático de Direito o cidadão participa da elaboração das normas e, ao mesmo tempo, é um dos responsáveis pela sua validade.

O mesmo não vem ocorrendo no ambiente escolar. As regras das escolas não são produzidas respeitando uma razão comunicativa, uma lógica moral e, muitas vezes, carecem de consenso, o que acaba acarretando numa série de problemas, dentre eles, no enfraquecimento do exercício da cidadania. Isso é o que demonstram não somente as análises das entrevistas dos profissionais. No trabalho com os adolescentes essa questão também foi desenvolvida.

Para entender os resultados obtidos com o trabalho realizado com os adolescentes, faz-se mister analisar os documentos levantados nas escolas, em especial, os instrumentos que definem

os direitos e deveres dos alunos, os regimentos dos conselhos escolares e os planos político-pedagógicos e estudar cada instituição em separado para que se tenha melhores condições de trabalhar as contradições ali observadas.

Inicia-se pela escola “A”. Ali, os direitos e deveres estão mencionados no regimento do conselho escolar elaborado com base no plano político pedagógico. Segundo a proposta da escola, desenvolver a cidadania consciente e oportunizar atividades que contribuam à formação de um cidadão crítico, consciente e sujeito da história enquanto indivíduo e coletividade, é um dos seus objetivos. Para alcançá-lo parte de uma visão de homem ideal – sujeito solidário, honesto, crítico, livre, participativo, competente, autônomo e democrático – e de sociedade ideal – incluyente, que abre espaços para todos sem diferenciação de natureza social, étnica ou cultural, onde a democracia e a justiça sejam promotoras da liberdade e da qualidade de vida. Propõe ser uma escola que socializa o educando, que privilegia o senso crítico e a participação, que oportuniza o desenvolvimento intelectual, cognitivo e afetivo, que promova a integração família-escola-comunidade e que forma cidadãos conscientes de seus direitos e deveres.

O plano político pedagógico dessa escola parece bastante coerente e em sintonia com uma proposta de ensino inserida no contexto do Estado Democrático de Direito. Por isso, imagina-se que os direitos e deveres seguem esse mesmo caminho. Porém, analisando o regimento do conselho escolar observa-se que, na teoria, a definição dos direitos e deveres são bastante amplos e, embora de boa qualidade, não guardam íntima relação com o ECA, o que se torna um problema na medida em que se pode estabelecer o conflito de normas já mencionado. De um lado há o ECA enquanto expressão do direito do Estado e de outro o regimento enquanto manifestação do direito da escola.

Além do problema de definição e consolidação do que irá se chamar de *direito da escola* como um direito paralelo, que pode entrar em choque com o direito do Estado, há outros problemas apontados pelos alunos entrevistados, que envolvem a questão dos direitos e os deveres apresentados a eles de uma forma contraditória e confusa.

Para entender essa questão, primeiramente, é necessário acompanhar os direitos dos alunos previstos no regimento que são os seguintes: participar da ação educativa, conhecer o regimento, ser informado acerca das disciplinações e do sistema de avaliação, participar das atividades do Grêmio Estudantil, votar para professor conselheiro, ser respeitado na sua

individualidade, dialogar com direção e professores e participar da avaliação global da escola. Como se observa, não há nenhum direito polêmico e isso acaba influenciando no debate travado com os adolescentes. Segundo os alunos, os direitos previstos são “bobos” e não significam muita coisa. De acordo com um adolescente entrevistado:

*Se esses direitos não tivessem escritos não faria muita diferença. Para outro, o que nós queríamos é que fosse respeitada a nossa opinião acerca daquele professor ruim, aquele que não sabe dar aula, não controla a turma e ainda vive reclamando de tudo.*

Um dos jovens afirmou:

*Nós somos avaliados e podemos perder um ano de nossas vidas se o professor não for com a nossa cara. E eles? Por que eles não podem ser avaliados por nós?*

Muitos se queixaram da ausência de participação e da oportunidade de diálogo, principalmente para rever as notas das provas:

*Aconteceu comigo o seguinte, fiz uma prova muito parecida com a de um colega que senta bem longe de mim. No entanto, eu tirei sete e ele nove, quando eu fui perguntar qual o motivo da diferença da nota, a professora disse que ele ficava quieto em aula e eu não! Para quem nós podemos pedir que isso seja revisto? Para a direção?*

Observa-se nesse ponto, a confusão que gera uma definição de direitos que não respeita um diálogo mais amplo e nem ao menos o sistema legal vigente que, por exemplo, assegura ao estudante a possibilidade de pedir revisão de nota em qualquer instituição de ensino. As questões colocadas pelos jovens em um grande grupo poderiam ser debatidas e inseridas no regimento. Mas eles afirmaram que esse debate não existe e que os mesmos não possuem oportunidades para se manifestar.

Por seguinte, cabe apontar o rol de deveres para posterior análise. Os alunos devem zelar pela conservação do patrimônio da escola, cooperar com a manutenção da ordem e da higiene, ter adequado comportamento social, tratar com cordialidade e respeito a direção, professores, funcionários e colegas, informar aos pais as comunicações da escola, prestigiar os colegas eleitos como representantes de turma e presidente do Grêmio e respeitar e cumprir as normas regimentais

da escola. Nas entrevistas os alunos narraram um problema havido com um colega que não gostava do presidente do Grêmio Estudantil:

*A vice-diretora chamou esse menino e disse que ele tinha a obrigação de prestigiar o colega. Assustado ele perguntou o que era prestigiar? Ela mandou ele ler o dicionário e o regimento da escola.*

Parece evidente que esta obrigatoriedade de prestigiar os colegas investidos nas funções de representantes de turma ou em encargos do Grêmio Estudantil não é compreendida pelos jovens. Como consequência, essa norma corre um sério risco de não ser respeitada. Por que? Carece de legitimidade e consenso. O prestígio é algo que se conquista e não qualidade que se impõe. O mesmo problema aparece no dever de manter o adequado comportamento social, segundo um dos jovens: *um dia fui chamado atenção por que a minha calça estava caída e a cueca aparecendo. A professora disse que o meu comportamento era inadequado ...* Em momento algum se define o que é comportamento adequado e essa dúvida gera uma sensação de insegurança entre os jovens, conforme relata um entrevistado:

*Há aqueles que não dão bola para as coisas, mas também há aqueles que se preocupam em estudar. Às vezes, sem mais nem menos, chegam para nós e dizem que estamos todos fazendo coisas erradas. Nem sempre concordamos com o que os professores dizem que é certo mas aqueles que estudam e que não estudam acabam sendo tratados de forma igual e nada melhora.*

Por fim, relatam os estudantes que, às vezes, resolve-se algo e isso passa a ser lei dentro da escola, sem que se apresente uma justificativa como relata um entrevistado exemplificando: *teve um tempo, que ninguém podia sair da escola durante o recreio. Ninguém sabia o porquê disso. Todo mundo se revoltava. A reação é natural e aconteceria com qualquer cidadão, mas às vezes isso não parece ser compreendido pela escola.*

Veja-se, agora, o caso da escola “B”. No plano político-pedagógico, contemplam-se as mesmas questões apresentadas no plano da escola “A”. Os objetivos das escolas são semelhantes, e as proposições quase idênticas. Agora, o procedimento interno de definição das normas da escola é totalmente diferente. Elaboradas de acordo com reuniões celebradas entre a direção e os professores, o que chama a atenção é a quantidade de deveres impostos aos alunos. Sob o título “normas de nossa escola”, aparecem enumerados vários itens, dentre os quais se destacam: o uso



diário e obrigatório da agenda, o dever de participação das comemorações oficiais e de outros eventos programados pela escola, o de zelar pela ordem e limpeza da sala de aula e das demais dependências da escola, o dever de respeitar colegas, professores e funcionários da escola, o de preservar o patrimônio da escola, a proibição de consumir produtos em sala de aula e de presença dos alunos na escola fora de seu turno de aula, a obrigatoriedade do uniforme diariamente, com exceção das quartas-feiras, e a afirmação de que namoro e cigarro são atividades incompatíveis com o espaço escolar.

Os comentários dos alunos acerca dessas normas foram os mais variados. A grande maioria demonstrou uma certa indignação. Mas todos fizeram questão de afirmar que não respeitam essas normas por que elas são absurdas. Uma aluna faz sua colocação:

*Eles dizem que é proibido a gente fumar e namorar! Isso é uma piada! Aqui todo mundo namora e fuma na hora que quer e não dá nada!*

A colega emenda:

*É a mesma coisa com o uniforme: é pra todo mundo usar, mas só usa quem quer.*

Outro aluno afirmou referindo-se às normas da escola que são colocadas na agenda:

*Essas babaquisses que estão na agenda, na verdade a gente nem lê. Alguns professores falam no início das aulas mas pouca gente presta atenção. Também, olha que bobagem exigir que a gente venha na escola todo o dia que tem alguma festa! Proibir que agente namore, fume, parece que eles acham que isso aqui é um quartel!*

Outro acrescentou:

*O que eu acho errado é que, além dessas coisas, ainda surgem umas proibições do nada como, por exemplo, proibir as meninas que venham de shorts e os meninos de boné! Tem alguma explicação para isso?*

Na escola “C”, a dinâmica acaba sendo a mesma. No entanto, ao invés de se chamar normas da escola, optou-se por se definir os princípios de convivência. Dentre os quais se apontam: o de não interromper as aulas para pedir material, estabelecer e respeitar limites, manter

a vestimenta adequada, ser pontual na entrada e na saída, não mascar chiclete, chupar pirulito ou usar corretivo, sendo ainda proibido aos alunos do diurno fumar nas dependências da escola.

Os alunos, comentando acerca do assunto, novamente demonstraram a sua indignação e expressaram a vontade de desrespeitar esses princípios como prova de que são inadequados e sem qualquer valor para eles. Um aluno afirmou:

*Você sabe por que eu sou proibido de mascar chiclete? Eu também não sabia! Fui perguntar para a professora e ela respondeu que se proíbe por que há colegas que, ao invés de botar a goma fora acabam colocando na cadeira de outros colegas para eles sentarem ou grudam embaixo da mesa e não sai mais. Aí eu te pergunto: é correto eu pagar por algo que outra pessoa faz?*

Um outro aluno ressaltou o tratamento diferenciado aos alunos:

*Aqui dizem que tratam todos iguais, mas isso é uma bobagem. Além das diferenças que fazem entre os alunos do dia e da noite, há uma diferença de tratamento entre aqueles cujos pais são mais importantes do que outros.*

Bem, todas as normas e regras de convivência elaboradas pelas escolas, inegavelmente, têm como objetivo melhorar a disciplina dentro do ambiente escolar. No entanto, essas regras nem sempre estão em sintonia com as leis que devem ser observadas fora da escola. Não raras vezes, as regras proibitivas da escola entram em choque com a lei do Estado, por restringirem mais direitos dentro do ambiente escolar do que se restringe no sistema. Por exemplo, não há leis oficiais que proíbam ao cidadão mascar gomas, namorar e usar bonés dentre outros. Porém, dentro da escola, essas proibições existem, e isso acaba contribuindo para a valorização de um direito da escola que não está próximo de um direito do Estado.

Esse distanciamento entre o direito da escola e direito do Estado cria uma crise de confiança e credulidade muito prejudicial ao exercício da cidadania. Somando-se a esse quadro o processo de formação dessas normas que nem sempre respeita o princípio democrático, talvez se justifique, então, uma das respostas para a pergunta final que fora apresentada aos alunos e profissionais que trabalham no ambiente escolar: qual o maior problema da escola atualmente? A questão da indisciplina, da falta de valores, de respeito e de solidariedade somadas à falta de comprometimento do jovem e da família com a educação perpassaram todas as respostas.

Para o ponto de vista dos jovens, o maior problema é a impunidade. Para os alunos, o que mais incomoda é a omissão dos professores e da escola em repreender aqueles que não querem, como eles mesmos afirmaram, “nada com nada”. Constata-se aí um indicação de que o jovem espera pela responsabilidade. Se ela não vem é que surge o problema e não o contrário. Reprimir o jovem pela conduta ilícita que ele executa é algo que tem que ser observado com muito cuidado, mas que não pode ser dispensável, sob pena de se estar prejudicando o processo de desenvolvimento da personalidade desse jovem.

Mais da metade dos quarenta e cinco entrevistados adolescentes (vinte e cinco no total), afirmou que o problema maior é querer prestar atenção em aula e não conseguir por que um colega está atrapalhando a classe e a professora ou o professor não faz nada para solucionar o problema.

Retomando o que já foi visto, a confiança é um dos elementos essenciais de formação e consolidação do capital social. Com efeito, na escola, inicialmente se estabelece um misto de confiança e credulidade no professor que será o principal responsável pela movimentação da engrenagem que move a instituição. É desse efeito que se consolida o fenômeno da autoridade (AQUINO, 2000). Se essa confiança não existir, rompe-se a noção de autoridade e a instituição entra em crise. Tal realidade vale para a família, o trabalho, a religião e para a própria justiça, além, é claro, da escola.

A falta de autoridade acarreta, obviamente, no aumento da indisciplina. Assim como essa, outras pesquisas sobre o cotidiano escolar já apontaram a questão disciplinar como uma das principais queixas dos educadores: “a indisciplina seria, talvez o inimigo número um do educador atual” (AQUINO, 2000, p. 83).

A tempos passados, a indisciplina não faria parte de questionamentos dessa natureza por que as prescrições disciplinares eram consideradas uma decorrência lógica da atividade docente e da atuação do Estado. Mas hoje os tempos são outros, os alunos mudaram, o mundo mudou. As instituições acompanharam essas mudanças? Os agentes mudaram?

Dessa forma, se para os profissionais da educação o maior problema está no aluno indisciplinado e para estes o grande problema é o professor sem autoridade, estabelece-se, então, uma contradição interessante entre a autoridade e a liberdade e, talvez, o que os adolescentes

reputam como reação ao sistema acabe sendo interpretado pelos adultos como sinônimo de indisciplina.

Aquino (2000) encontra na democratização do ensino outras justificativas para o aumento da indisciplina. A tese do autor é que a escola de outrora possuía uma preocupação elitista e conservadora, destinando-se prioritariamente à elite. O acesso das camadas populares era obstruído pela própria estrutura do sistema. Hoje, com a queda dessas barreiras, persistem outras estratégias de exclusão. O fracasso contínuo encarrega-se de expurgar aqueles que se aventuram nesse sistema que ainda é segregacionista e autoritário, sendo as práticas pedagógicas orientadas para uma clientela abstrata, idealizada e desenraizada dos condicionantes sócio-culturais. A indisciplina, então, “seria um dos sintomas mais flagrantes da injunção de uma escola idealizada e gerida para um determinado tipo de clientela e ocupada por outro” (AQUINO, 2000, p. 88).

Tal problemática ganha contornos importantes para o desenvolvimento regional, na medida em que essa disciplina é reproduzida em outros setores da vida pública e privada. Em um sistema democrático que, conforme já foi visto no capítulo um, é essencial ao desenvolvimento regional, a correlação entre direito e liberdade se torna um preceito ético-político do qual não se abre mão. O Estado Democrático de Direito procura estabelecer esse meio termo. Acolhe a liberdade como princípio, mas não tolhe do Estado o exercício de sua autoridade, que se manifesta através do direito. É nesse aspecto que interessa salientar e definir qual a compreensão ideológica do direito que se quer trabalhar, porque, assim como acontece no ambiente escolar, a norma pode ser utilizada como um mecanismo de opressão, e se a indisciplina toma conta da escola, a violência toma conta do Estado.

Dentre as várias correntes ideológicas que buscaram apresentar os fundamentos do direito, foi o positivismo jurídico uma das mais importantes, e que acabou se impondo como a principal doutrina jurídica contemporânea (WOLKMER, 2000). A ideologia positivista procurou banir todas as considerações de teor metafísico racionalista do direito. Todo o fundamento do direito estava exclusivamente centrado nas normas positivas postas pelo poder político estatal (CORREA, 2004).

Kelsen era seu principal teórico e principal responsável por compartimentar os saberes para buscar sustentar a cientificidade do Direito. Assim, sua concepção formalista define a norma jurídica como mandamentos (HERKENHOFF, 1993): “a norma – o dever ser – é o sentido de um

querer, de um ato de vontade, e se a norma constitui uma prescrição, um mandamento – é o sentido de um ato dirigido à conduta de outrem (...) (KELSEN, 1986, p. 03)”.

Ao compreender a ciência do Direito como uma ciência normativa do mundo do dever-ser, Kelsen conseguiu “criar um fosso teórico intransponível e incomunicável entre realidade e irrealidade” (CORREA, 2002, p. 21). Com isso, Kelsen inseriu o Direito em um mundo oposto ao do ser, ratificando que a ciência jurídica é uma pura descrição de proposições jurídicas alheia a valores, ideologia, política e história.

A positivação do direito caracterizada pela supremacia da lei enquanto principal fonte do direito contribuiu para a construção de uma ciência que ficou marcada pelos privilégios às questões formais. Esse chamado “direito escrito”, marcado pelo crescimento da quantidade de leis, levou à criação de um pensamento dogmático, característico de um sistema fechado e hierárquico que muitas vezes se distanciava da realidade prática (PEREIRA, 1996).

Já a concepção marxista clássica reconhecia a possibilidade de utilização do Direito como instrumento de desenvolvimento, porém, voltado à manutenção do *status quo* vigente. Para Marx (1986) o direito está ao lado do Estado e esse funciona como “comitê da burguesia”, voltando sua atuação especificamente para a acumulação do capital. O direito funcionaria como um instrumento de dominação de uma classe burguesa-capitalista sobre uma classe operária-dominada.

No presente trabalho, limitando-se à análise do Estatuto, parte-se do pressuposto de que o direito não deve ser nem um conjunto de normas dissociadas e autônomas da sociedade e, muito menos, um mecanismo ou instrumento de dominação. O direito aparece aqui como um instrumento indispensável à democracia e como um dos melhores mecanismos existentes para a defesa de certos valores tais como o da legalidade, da ordem, da certeza, e o que importa é perceber que esses valores não são únicos e que podem entrar em conflito com outros valores (BOBBIO, 1992).

Não há sociedade democrática sem um conjunto de regras que apontem soluções para conflitos sociais diversos. É o governo da lei que irá celebrar o próprio triunfo da democracia (BOBBIO, 1992). Essa realidade que está presente na relação entre exercício da cidadania e Estado deveria ser também observada na relação aluno-escola. No entanto, as ações educacionais ainda permanecem submersas no mar do positivismo clássico.

O direito, hoje, possui uma dimensão social capaz de qualificá-lo como um verdadeiro instrumento de transformação. O Estatuto da Criança e do Adolescente é um dos maiores e melhores exemplos dos novos rumos dessa ciência. Os princípios e regras de conduta ali disciplinadas visam atender uma necessidade social. O ECA objetiva a construção de um novo mundo a partir da consideração da infância como cidadãos.

Portanto, a partir do momento em que uma norma como o ECA passa a ser conhecida e aplicada como um instrumento de fortalecimento do exercício da cidadania, redimensionando o direito como uma ciência social com grande potencial transformador, estará se contribuindo decisivamente para a promoção do desenvolvimento regional que, no presente, pode ser compreendido como uma utopia ainda em formação.

## **CONCLUSÃO**

Objetivou-se com o presente trabalho descrever e analisar os limites e as possibilidades do desenvolvimento regional a partir da aplicação prática do estatuto da criança entendido como um instrumento de transformação, dentro do ambiente escolar, assunto que, diante de sua complexidade, obviamente, não se esgota nessas poucas linhas.

Dentro da perversidade do mundo globalizando em que se vive, percebeu-se que há alternativas para reagir aos efeitos nefastos da violência do capital e da tirania da informação, que passa pela constatação de que há um modelo de desenvolvimento capaz de identificar e potencializar os elementos internos existentes em uma comunidade regional.

Como já tinha salientado Putnam (2000) ao estudar as diferenças regionais existentes na Itália, há fatores presentes no interior de cada região que justificam as diferenças existentes entre elas. O exercício da cidadania, que está contemplado na noção de capital social apresentada por esse mesmo autor, entendido como resultado da interação existente entre participação social, consciência crítica e conhecimento, é um dos elementos que está inserido dentro da comunidade regional e que acaba servindo como um diferencial para justificar o porquê de uma região ser mais desenvolvida do que a outra.

O desenvolvimento regional, a partir do momento que se apresenta como uma alternativa contra-hegemônica, não pode deixar de utilizar instrumentos que auxiliem na consolidação desses elementos endógenos. A partir de uma nova concepção de Estado que concilia democracia com Direito, a lei passa a ser um desses instrumentos.

É com a definição do Estado Democrático de Direito que se estabeleceu o solo fértil para se dimensionar a cidadania como um conceito inerente à qualidade do ser humano e o seu exercício como elemento de sua manifestação.

Como se observou, no Brasil, historicamente, educação, direito e exercício da cidadania, no que diz respeito à formação das crianças e dos adolescentes – conhecidos como “menores” – nunca fizeram parte dos debates que contemplavam a questão do desenvolvimento. A análise do processo de formação histórica da infância e da educação, no Brasil, demonstrou que, ao longo dos anos, uma série de práticas desenvolvidas, principalmente pelo Estado soberano, perpetuaram as desigualdades sociais e controlaram toda e qualquer forma de reação popular, contribuindo diretamente na formação cidadã e na restrição dos elementos de seu efetivo exercício.

A fórmula da abstração era aplicada ainda na infância pobre. Como resultado, a idiotia das maiorias sempre esteve num crescente. A reprodução das massas incentivava o Estado a agir de forma intervencionista, paternalista e coronelista nas relações intra-familiares. O poder da dominação foi muito eficiente na concretização de seus objetivos e, ainda hoje, apresenta seus efeitos.

A escola, por exemplo, ainda sente os efeitos desse tempo. Como se observou no estudo realizado com três estabelecimentos escolares da região, essas instituições ainda não conseguiram contemplar em suas atividades todas as transformações observadas a partir da década de oitenta, principalmente no que diz respeito à utilização de novos instrumentos que estão ao seu dispor para o fortalecimento da cidadania e o preparo ao seu exercício, dentre os quais se insere o Estatuto da Criança e do Adolescente.

No grupo investigado, constatou-se que é grande o desconhecimento da lei enquanto instrumento de transformação e isso acaba influenciando na sua aplicação. Os profissionais entrevistados, ao responderem às primeiras questões, afirmaram que conheciam o ECA. Porém, as questões que se seguiram demonstraram que esse conhecimento é bastante superficial. O mesmo fenômeno foi observado com o estudo realizado com os alunos.

As justificativas para tanto residiram na falta de diálogo e interação entre os sujeitos–profissionais e adolescentes– e o tema – Estatuto da Criança e do Adolescente. As informações e as discussões sobre o assunto apresentaram-se como meios insuficientes para promover um maior domínio sobre o conteúdo das regras e princípios que norteiam os direitos da criança e do adolescente.

Esse (des)conhecimento provocou reflexos na aplicação do ECA no ambiente escolar. Sem dominar o conteúdo do sistema protetivo, os profissionais relataram ações que reproduzem e



são interpretadas como práticas contraditórias por serem excessivamente autoritárias e, ao mesmo tempo, benevolentes demais, que em nada preparam ao exercício da cidadania.

Os profissionais disseram que não aplicam o ECA no ambiente escolar. Porém, mesmo sem saber, reproduzem em algumas de suas práticas regras e princípios presentes na norma. Isso demonstra que uma lei, que na teoria carrega consigo um enorme potencial transformador, na prática é pouco utilizada o que pode resultar numa perda constante de legitimidade.

O Estatuto, na escola, é reconhecido por todos como resultado de uma produção legislativa do Estado. Porém, em que pese seja reconhecida a sua legalidade, é, ao mesmo tempo, ilegítimo por que não ser aplicado. Por carecer o ECA de legitimidade dentro do ambiente escolar, outros instrumentos, como os regimentos e normas de condutas elaboradas pela escola, acabam alcançando uma posição de destaque, sendo colocadas num patamar de importância maior do que o ECA.

Ou seja, na escola, busca-se mais o respeito e aplicação das normas elaboradas pelos profissionais da educação – que se chamou de *direito da escola* - do que a promoção dos direitos e deveres contidos no ECA. Mesmo que esse direito da escola pareça ser muito mais positivista do que o direito oficial do Estado.

Como se apresentou, as normas elaboradas pela escola carecem de elementos-chaves ao exercício da cidadania, tais como participação, consciência e conhecimento. Na medida em que os sujeitos envolvidos no ambiente não dialogam acerca da elaboração das regras, como resultado há um enfraquecimento do princípio da liberdade.

É o diálogo que permite a palavra viva e a ação vivida: “é num movimento de atividade criadora que nasce a política e a liberdade” (ARENDT, 1979, p.143). Quando os adolescentes não participam do processo de elaboração das regras de conduta da escola, constata-se que a liberdade ainda é algo distante da escola.

Sem liberdade não há democracia. O ECA trabalha com uma tríade protetiva centrada na liberdade, dignidade e respeito. Esses seriam os direitos essenciais apresentados na norma e que, por consequência direta, acabam se transformando nos principais deveres, bastando, para isso, saber interpretar o que diz a lei.

A liberdade é um direito da criança e do adolescente e, ao mesmo tempo, um direito fundamental do ser humano. Dessa forma, se todo o adolescente tem o direito à liberdade, investe-se ao mesmo tempo no dever a liberdade do outro, inclusive do adulto que participa do processo interativo. Com o profissional, a lógica é a mesma: se quer liberdade para si tem que saber lidar com a liberdade do outrem.

Trabalhar liberdade como direito-dever em sala de aula, utilizando o ECA, poderia ser um ótimo instrumento para mostrar aos cidadãos que o exercício de sua cidadania deve respeitar o exercício da cidadania do próximo.

É a partir desse momento que outros elementos da tríade entram em cena, como o respeito e a dignidade. Sem respeito não há liberdade e sem liberdade não há respeito e ambos são essenciais para a construção de uma vida digna. A dignidade da pessoa humana é um princípio constitucional que fundamenta o Estado Democrático de Direito. A dignidade é um dever de Estado. Nesse sentido, no âmbito da escola pública, que faz às vezes de Estado, o assunto dignidade da pessoa humana deveria fazer parte dos debates. O conceito de cidadania está relacionado a isso. Não há como se exigir exercício de cidadania de um ser humano que nem ao menos tem assegurada a situação de cidadão e, nesse sentido, o resultado dos processos ocorridos no passado acabam condicionando a qualidade da Administração Pública é o que entende Putnam ao desenvolver o conceito de capital social.

Para que uma região “acumule capital social”, é fundamental que haja participação social, liberdade, informação, apropriação de conteúdo, conhecimento e qualidade na elaboração e aplicação das leis, cabendo destacar que o processo legislativo de onde resulta o nascimento da norma por força constitucional conta com a participação da sociedade.

O desenvolvimento regional encontra limitações quando, enquanto processo, procura se estabelecer em um ambiente onde os elementos acima descritos não estão presentes ou aparecem de forma superficial, como é o caso do (des)conhecimento acerca do ECA e da insuficiência de sua aplicação.

No entanto, identificar essas limitações é o primeiro passo para salientar as possibilidades do desenvolvimento regional. A partir do momento que se verificam os problemas relacionados à formação da cidadania e ao preparo de seu exercício, abre-se as portas para a discussão de alternativas que caminhem na direção de sua consagração.

Tal realidade permite afirmar que a compreensão da criança e do adolescente enquanto cidadãoS, o preparo ao exercício dessa cidadania e o desenvolvimento regional para a comunidade ainda é uma utopia em construção.

A busca da felicidade está intimamente relacionada com a capacidade de ser humano, define os homens e denota o seu ser, orientando que é possível ao homem vir a ser, e dá sentido à utopia. Esta prerrogativa e a libertação humana são resultados de um “movimento complexo, dialético e global” em que se considera todo o movimento histórico-cultural a partir da realidade individual de cada um (ALBORNOZ, 1985).

Quando se sonha acordado, há uma transcendência do presente para o futuro. O sonho acordado traduz exatamente este movimento – passar do presente para o futuro – com um grande diferencial em relação ao sonho noturno. É resultado de uma reflexão consciente, possível e capaz de gerar expectativa. Quando se sonha dormindo, a manifestação é inconsciente, muitas vezes simbólica com mera abstração. Durante o dia, o desejo dos homens se mistura com a inteligência elaborando cenários intencionais de um futuro possível e necessário. O sonho acordado apresenta um futuro. Para se alcançar este futuro, é necessário uma reflexão acerca daquilo que existe no presente e a viabilidade de que se consiga alcançar este futuro com os meios de que se dispõe (ALBORNOZ, 1985).

A perspectiva de futuro provoca a realização das tendências atuais, fundamentando as ações para efetivamente se transformar o hoje preparando-o para o amanhã. O que se tem ainda não é o que se quer ter, pois há um ainda-não que precisa ser constantemente refletido. O mundo está em aberto. A utopias concretas se alicerçam neste sistema enraizada no plano das possibilidades reais contidas no dinamismo do presente (ALBORNOZ, 1999). Desta forma, o possível é objetivo e já está apresentado. A realização de uma utopia passa pelo respeito às condições apresentadas e pela provocação dos desejos humanos e das intenções de ação, restando apenas aquele *plus* de decisão humana para que se torne realidade.

Assim como aconteceu com a abertura democrática, que após ser compreendida como uma grande utopia alcançou muitos de seus objetivos, o desenvolvimento regional considerado como um grande sonho realizável traduz a esperança em um mundo melhor. O estudo realizado permite concluir que essa esperança está latente.

O ser que está condicionado a uma série de determinismos, limitações físicas, biológicas, sociais, econômicas, ao tentar romper com seus condicionamentos de forma consciente, pode reinterpretar a sua realidade. Tomando consciência da imperfeição de sua realidade, o homem pode verificar que há algo possível a ser feito, e que seu presente é relativo. O que existe ainda não-é. Acolhendo a filosofia de Ernest Bloch trabalhada por Albornoz (1999), este AINDA-NÃO consciente que aparece em diversas formas de reproduções imaginárias, diretamente relacionadas e afetas à expectativas, contextualiza a ontologia do AINDA-NÃO-SER que servirá de fundamento para o princípio da esperança.

O sonho de viver em um país onde o respeito e a proteção de sua infância são prioridades absolutas, onde o direito à vida reste assegurado como princípio absoluto, onde se estabeleçam as condições necessárias para a o desenvolvimento sadio, onde o conceito de cidadania esteja relacionado com a prerrogativa de ser humano, onde sejam assegurados os meios necessários para que a cidadania reste efetivamente exercida, não parece algo abstrato que descaracterize a existência de uma grande utopia.

A prerrogativa cidadã já guarda relação com a natureza humana, bastando para tanto a qualificação do agir. A consciência qualificada, o conhecimento, a participação social, são elementos plenamente realizáveis em uma perspectiva de futuro que assegura a concretude dessa utopia.

A investigação apresenta uma realidade restrita a um grupo pequeno é verdade, mas que não lhe retira a possibilidade de se elaborar uma reflexão do presente. Pode-se afirmar que o que se tem ainda não é o que se vai ter. Por isso, a utopia do desenvolvimento ainda está em construção e para se evitar a destruição de um sonho é essencial a definição de sua concretude levando-se em conta a viabilidade presente.

Portanto, as práticas do presente, embora possam ser entendidas como limitações ao desenvolvimento, não esgotam as possibilidades futuras e a caracterização da utopia. Um mundo

melhor ainda está por vir e essa constatação passa pela concretização da utopia do desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

ABREU, C. J. *Estudo Crítico ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

ALBORNOZ, S. *Ética e Utopia: ensaio sobre Ernst Bloch*. Santa Cruz do Sul, RS: Movimento, 1985.

\_\_\_\_\_. *O enigma da esperança: Ernst Bloch e a margens da história do espírito*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Violência ou não-violência: um estudo em torno de Ernst Bloch*. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2000.

ALMEIDA, J. R. P. *História da Instrução Pública no Brasil*. São Paulo. EDUC, 1989.

AMMANN, S. B. *Participação Social*. São Paulo: Cortes e Moraes, 1977.

ARAÚJO, V. C. *A conceituação de governabilidade e a governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002.

ARENDT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1979.

ARIÈS, P. *História Social da Criança e da Família*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

BASSAN, D. S. e SIEDENBERG, D. R. *Desenvolver buscando a redução das desigualdades*. In: BECKER, D. F. e WITTMANN, M. L. (org.). *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BECKER (A), D. F. (coord.). *Pró-RS II por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*. Vol. 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

\_\_\_\_\_ (B). *Pró-RS II por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*. Vol. 2. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

\_\_\_\_\_ REDENEP: a pesquisa, o planejamento e a gestão em rede do desenvolvimento local-regional. Lajeado: UNIVATES Editora, 2000.

\_\_\_\_\_ *A economia política no desenvolvimento regional contemporâneo*. In: \_\_\_\_\_ e WITTMANN, M. L. (org.). *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

\_\_\_\_\_ (org.). *Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* 3ª. ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs.). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Vol. 1. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

BECKER, F. *A epistemologia do professor: o cotidiano da escola*. 4ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

BEINSTEIN, Jorge. *Capitalismo senil, a grande crise da economia global*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 7ª. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_ *As Ideologias do Poder em Crise*. 4ª. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999.

\_\_\_\_\_ *A Era do Direitos*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BOISER, S. *Dessarrollo (local): de qué estamos hablando?* In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (org.). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BONAVIDES, P. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

BONUMÁ, J. *Menores Abandonados e Criminosos*. Santa Maria, RS: Oficinas Graphics da Papelaria União, 1913.

BOURDIEU, P. *Les trois états du capital culturel*. Actes lo recherche en sciences sociales. Paris. N. 30, novembro de 1979.

BRASIL. Lei nº 6069, de 13 de junho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Legislações Correlatas Federal, Estadual e do Município de Porto Alegre, 5ª E. Porto Alegre: CORAG, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, M. C. M.. *Construindo o Saber: metodologia científica, fundamentos e técnicas*. 3ª. ed. Campinas: Papirus, 1991.

CASTELS, M. *A Sociedade em Rede*. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTORIADIS, C. *As Encruzilhadas do Labirinto*. São Paulo: Paz e Terra (1986).

CHALITA, G. B. I. *Educação: a solução está no afeto*. São Paulo: Ed. Gente, 2001.

CORREA, D. *A Construção da Cidadania: Reflexões Histórico Políticas*. 3ª. ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.

COTRIM, G. *História Global – Brasil e Geral*. 6ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

COVRÉ, M. L. M. *O Que é Cidadania?* 6ª. ed. Brasília: Ed. Brasiliense, 1998.

DALABRIDA, V. R. *Sustentabilidade e endogenização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional*. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (org.). *Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

DEMO, P. *Política social do conhecimento: sobre futuros do combate à pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Participação é Conquista*. 5ª. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FALEIROS, V. P. *Infância e Processo Político no Brasil*. RIZZINI, I. e PILOTTI, F. (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência da infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

FAORO, R. *Os Donos do Poder (Formação do Patronato Político Brasileiro)*. 3ª. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2001.



- FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. 13ª Edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Educação e Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GHIRALDELLI JR, P. *História da Educação*. São Paulo. Cortez. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Filosofia e História da Educação Brasileira*. São Paulo. Manole. 2003.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 8ª. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Facticidad y validez : sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. 2ªed. Madri: Trotta, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Teoria de la acción comunicativa*. Versão castellana de Manuel Jimenés Redondo. Madri: Tauros, 1987.
- HELPER, I e SCHAEFER, S. *Apoios Teóricos e Metodológicos em Dissertações de Mestrado*. Revista REDES, Santa Cruz do Sul, V. 7, n. 1, p. 77-101, jan./abr. 2002.
- HELPER, I e AGNES, C. *Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos*. 6a. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.
- HERKENHOFF, J. B. *Direito e Utopia*. 2ª edição, São Paulo: Acadêmica, 1993.
- HOUAISS, A. e VILLAR, M. S. *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- KELSEN, H. *Teoria Geral das Normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Esencia y valor de la democracia*. México: Ed. Nacional, 1980.
- LAFER, Celso. *Hannah Arendt: Pensamento, persuasão e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFORT, C. *Pensando o político*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

LIMOEIRO-CARDOSO, M. *Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social*. In: GENTILI, P. (org). *Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

LOCKE, J. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Coleção os Pensadores. São Paulo: Abril, 1978.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, K. *Manuscritos econômicos filosóficos e outros textos escolhidos* (Coleção Os pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1978.

\_\_\_\_\_. *O Capital*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

MILANI, C. *Como articular o "capital" e o "social"? : teorias sobre o capital social e implicações para o desenvolvimento local* Revista Redes, v.9, n.2, (maio/ago. 2004) p.31-54, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

MILIBAND, R. *O Estado na Sociedade Capitalista*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

MINEIRO, B. S. *Código dos Menores*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1929.

MONTEIRO FILHO, L; LUCIANA, B. P. *Maus tratos contra criança e adolescentes: proteção e prevenção: guia de orientação para educadores*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: 1997.

MONTESQUIEU, C. S. *O Espírito das Leis*. São Paulo. Martins Fontes, 1996.

MORAES, J. L. A. *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. In. CORREA (org.) S. M. S. *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

PAVIANI, J. *Interdisciplinaridade e Construção do Conhecimento*. Revista REDES. Santa Cruz do Sul, V. 7, n.2, p. 47-37, maio/ago de 2002

PESAVENTO, S. J. *A Burguesia Gaúcha: Dominação do Capital e Disciplina do Trabalho (RS: 1889-1930)*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal. 1981.

PRANKE, C. *Crianças e Adolescentes: novos sujeitos de direitos*. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (org.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo. Polis, 2000.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RIZZINI, I. *crianças e menores, do pátrio poder ao pátrio dever*. In: \_\_\_\_\_. e PILOTTI, F. (org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência da infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

ROMANELLI, O. *História da Educação no Brasil 1930/1973*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SACHS, W. *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SANTA CASA DE MISERICÓRDIA. *A Casa da Roda: o Abandono da Criança da Santa Casa de Misericórdia*. Porto Alegre: CEDOP, 1997.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SANTOS, T. S. *Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital*. Porto Alegre. Sociologias. N. 06, 2001.

SANTOS. B. S. *Os processos da globalização*. In: \_\_\_\_\_ (org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Para ampliar o cânone democrático*. In: \_\_\_\_\_ (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, R. *Os Filhos do Governo: A Formação da Identidade Criminosa em Crianças Órfãs e Abandonadas*. São Paulo: Ed. Ática, 1997.

SINGER, P. *Desenvolvimento e Crise*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TEIXEIRA, S. *Cidadania, Direitos Sociais e Estado*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Ed. FGV, Out/dez - 1986.

TOURAINÉ, A. *O que é democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

THUMS, J. *Acesso à Realidade: Técnicas de Pesquisas e Construção de Conhecimento*. Porto Alegre: Ulbra, 2000.

TRINDADE, Jorge. *Delinqüência Juvenil: uma abordagem transdisciplinar*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais : idéias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa*. 2. ed. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter do Reis, 2001.

WOLKMER, A. C. *Ideologia, Estado e Direito*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

WOLFE, M. *Desenvolvimento : para que e para quem? indagações sobre a política social e realidade político social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.