
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

MARIANA APARECIDA DA SILVA



O Conselho Tutelar e o direito à educação.

MARIANA APARECIDA DA SILVA

O Conselho Tutelar e o direito à educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Câmpus de Rio Claro, para obtenção do grau de Licenciado em Pedagogia.

Rio Claro
2011

370
S586c

Silva, Mariana Aparecida da
O conselho tutelar e o direito à educação / Mariana
Aparecida da Silva. - Rio Claro : [s.n.], 2011
121 f. : il., tabs.

Trabalho de conclusão de curso (licenciatura - Pedagogia)
- Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de
Rio Claro

Orientador: Maria Aparecida Segatto Muranaka

1. Educação. 2. Crianças - Estatuto legal, leis, etc. 3.
Cidadania. 4. ECA. I. Título.

*À minha família,
em especial aos meus filhos: Cauã e Sofia.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à Profa. Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka pela orientação deste trabalho, realizado com bastante compromisso e extrema competência. Professora Segatto: obrigada pelo apoio e atenção pela qual me dedicou, sou extremamente grata, pois sem isso este trabalho não teria sido realizado. Minha formação não seria a mesma sem a colaboração da senhora. Muito Obrigada!

Agradeço com satisfação a atenção do Prof. José Marcelino Rezende Pinto, da FFCLRP-USP/RP que gentilmente atendeu meu pedido corrigindo este trabalho. Igualmente agradeço a Profa. Dra. Raquel Fontes Borghi pela correção do trabalho.

Agradeço também ao Prof. Romualdo Dias pelo apoio dado logo nos primeiros anos do curso de Pedagogia, principalmente na época em que iniciei a função de conselheira tutelar. Professor Romualdo: suas orientações e apoio foram de extrema importância para a minha formação e atuação no Conselho!

Agradeço aos colegas da classe de Pedagogia da UNESP/RC (turma 2006) principalmente ao grupo G5+1: Milene Cristina Hebling; Pâmela Cassão; Osmar Arruda Garcia; Juliana D’Urso Hebling e Érica Rodrigues: Adorooo vocês!!!.

Agradeço aos colegas do Conselho Tutelar de Rio Claro, a todos os conselheiros e funcionários que atuaram comigo nos anos de 2006 a 2011. Agradeço acima de tudo a experiência proporcionada e os momentos marcantes, principalmente aos colegas Paulo de Tarso Hebling Meira e Adriano Moreira pelo compromisso e amizade mútuos.

Agradeço aos meus pais por terem me criado e educado com muito carinho. Agradeço as todas as minhas irmãs por fazerem parte da minha vida e sempre me apoiarem: Juliana, Maria Fernanda e Jéssica; agradeço também ao meu pequeno irmãozinho João. Eu amo todos vocês!!

Agradeço à minha sogra, Dirce de Souza, pelo apoio dado durante toda a graduação, e também ao seu marido Lucas, sua mãe Joana e sua irmã Andiará por cuidar das minhas crianças

durante vários momentos. Serei sempre grata por todo o apoio e atenção, obrigada por tudo.

Agradeço especialmente ao meu companheiro e pai dos meus filhos: David Henrique de Souza por fazer parte da minha vida, por estar ao meu lado, por me dar apoio e por acreditar que a realização deste trabalho seria possível. Sou grata por tudo: obrigada de verdade! Amo você!! Agradeço também aos meus filhos queridos razão da minha vida: Cauã Henrique de Souza e Sofia Carolina de Souza. Amo vocês!!!

RESUMO

O presente trabalho intitulado *O Conselho Tutelar e o direito à educação* pretende verificar de que forma através da atuação do Conselho Tutelar se pode ter garantido o direito à educação. A decisão de trabalhar com este tema se deu em primeiro lugar pelo fato de a pesquisadora ter atuado como conselheira tutelar em duas gestões consecutivas do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, no período de 2006 a 2011 (quarta e quinta gestões). Em segundo lugar, embora a atuação do Conselho Tutelar não se restrinja ao atendimento do direito à educação, abrangendo as mais diversas áreas, optou-se por tratar o tema vinculado ao direito à educação por ser um trabalho de conclusão do curso de pedagogia da UNESP/IB e pelo fato de o Conselho Tutelar ser até então pouco explorado no meio acadêmico, principalmente em relação aos encaminhamentos dados à garantia do direito à educação. Em terceiro lugar esta decisão também se baseou no entendimento de que a educação tornou-se um dos requisitos indispensáveis para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se em condição necessária para se usufruir de outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania (OLIVEIRA, 2002). De modo que no Brasil, a educação é um direito garantido por lei para todos os cidadãos prescrito na Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo que a Lei Federal 8069/90 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei n.º 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96) ratificam o princípio constitucional. Entretanto devemos levar em conta que nosso país apresenta uma série de desigualdades sociais, econômicas e culturais que dificultam o acesso de parcela considerável da população ao ensino formal. Para podermos tratar deste tema procuramos traçar inicialmente um breve percurso da história social da infância e da adolescência, pois subjacentes às ações (políticas, sociais, educacionais, assim como as normas e as regras) voltadas para a infância e juventude encontram-se as concepções sobre essa fase da vida. A partir da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) um Novo sistema de garantia de direitos foi implantado e uma outra concepção de criança e adolescente surgiu culminando na rearticulação política e social de cada município para a criação do Conselho Tutelar, órgão responsável por zelar pelos direitos a um público até então ignorado legalmente diante de sua especificidade: as crianças e os adolescentes. O principal objetivo deste trabalho é verificar de que forma o Conselho Tutelar pode contribuir para a concretização do direito à educação formal de crianças e adolescentes. Constituem-se objetivos específicos deste trabalho: investigar as disposições legais e constitucionais referentes ao direito à educação no Brasil, investigar a natureza e as atribuições do Conselho Tutelar, investigar as disposições legais referentes à relação entre o Conselho Tutelar, as instituições escolares e o direito à educação. O procedimento de pesquisa utilizado foi a análise documental, onde apresentamos os dados referentes aos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, bem como os encaminhamentos dados pelo órgão.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à educação; Conselho Tutelar; Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

TABELAS:

TABELA 1 – Total de Casos atendidos pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP.....	p. 94
TABELA 2 – Total de Casos Novos e Retorno de atendimento.....	p. 95
TABELA 3 – Total de Casos de Maus Tratos e de Violência Sexual.	p. 96
TABELA 4 – Total de Atendimentos de Orientação.....	p. 98
TABELA 5 – Casos de problemas comportamental envolvendo crianças e adolescentes e atritos familiares	p. 99
TABELA 6 – Casos de Reiteradas Faltas Injustificadas e Evasão Escolar registrados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP.....	p. 100
TABELA 7 – Solicitação de Vagas Escolares.....	p. 102
TABELA 8 – Solicitação de Transporte Escolar.....	p. 103
TABELA 9 – Solicitação de Transferência Escolar.....	p.104

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	p. 9
1. CONCEPÇÕES SOBRE INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: UM PANORAMA	p. 13
1.1. A evolução do sentimento de infância	p. 18
1.2. Sobre a história da criança no Brasil	p.22
1.2.1. Período Colonial	p.22
1.2.2. Período Imperial	p.26
1.2.3. Período da República Velha	p.28
1.2.4. Período “Vargas”	p.32
1.2.5. Período Democrático - Populista (1946-1964)	p.35
1.2.6. Período Autoritário (1964-1985)	p.36
1.2.7. Período “Democratização”	p.39
1.3. Constituição Federal de 1988 e o direito à educação	p.42
2. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E AS RECENTES ALTERAÇÕES LEGAIS (LEI 12.010, DE 3.8.2009).....	p. 55
3. CONSELHOS TUTELARES	p. 62
4. O CONSELHO TUTELAR NO MUNICÍPIO DE RIO CLARO/SP: DEMANDAS E AÇÕES	p. 76
4.1. Marcos Legais	p. 76
4.2. Atendimentos prestados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro.....	p. 93
4.3. Ações desencadeadas pelo Conselho Tutelar em garantia do direito à educação	p. 105
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 114
6. REFÊRENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p. 118

INTRODUÇÃO:

No Brasil a educação é um direito garantido por lei para todos os cidadãos prescrito na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei Federal 8069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/06). O Art. 205 da CF/88 assim estabelece:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O ECA e a LDB ratificam esse princípio constitucional¹

Ao estabelecer a obrigação do Estado com a educação a CF/88 determinava somente o ensino fundamental como obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria (7 aos 14 anos), enquanto que em relação ao ensino médio prescrevia a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade. Entretanto, esse dispositivo foi alterado com a Emenda Constitucional n.º 59, de 2009 que determina a educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, como obrigatória e gratuita, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Apesar dos direitos formais acima expostos o país ainda luta para conseguir universalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental, enquanto que é mais árdua ainda a luta para a garantia de padrão de qualidade, segundo preceito do art. 2º, inciso IX da LDB.

Ao longo dos últimos séculos, a educação tornou-se um dos requisitos indispensáveis para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade constituindo-se em condição necessária para se usufruir de outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania (OLIVEIRA, 2002). Segundo Oliveira (2002) o direito à educação é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países, consistindo na compulsoriedade e

¹ O Art. 53 do ECA estabelece que. *A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho*, A LDB em seu Art. 2º. determina: *A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

na gratuidade. Entretanto devemos levar em conta que nosso país apresenta uma série de desigualdades sociais, econômicas e culturais que dificultam o acesso de parcela considerável da população ao ensino formal. Desta forma, as condições materiais são fundamentais para que um direito constituído não se torne “letra morta”, mas seja efetivado de fato. Não apenas o acesso, mas a permanência e o sucesso escolar também são temas de extrema importância quando se trata desse assunto, pois estas são prerrogativas indispensáveis para a efetivação da garantia dos direitos fundamentais de muitos brasileiros.

Em relação ao prescrito sobre a infância e a adolescência, tanto a CF/88 como o ECA estabelecem a eles a condição de prioridade absoluta por parte de toda a sociedade. Considera-se, ao menos formalmente, crianças e adolescentes como cidadãos, como pessoas em fase peculiar de desenvolvimento, com os mesmos direitos de participar da vida civil/social como os demais, possuidores de direitos especiais e também deveres. Mas, além disso, com a obrigação de serem cuidados, respeitados e educados pelos outros atores da sociedade. No entanto, a prática tem mostrado que ainda existe uma discrepância entre a norma prescrita e a realidade.

Para podermos melhor tratar deste tema optamos por traçar um breve percurso da história social da infância, pois ela, e posteriormente a adolescência, são marcadas por mudanças na forma como os adultos as concebiam. Conseqüentemente, subjacentes às ações (políticas, sociais, educacionais, assim como as normas e as regras) voltadas para a infância e juventude encontram-se as concepções sobre essa fase da vida.

Com a implantação do ECA um novo Sistema de Garantia de Direitos foi implantado, desta forma cada município precisou se rearticular política e socialmente. A partir de então um novo órgão emergiu como responsável para zelar pelos direitos relativos a um público até então ignorado legalmente diante de sua especificidade: as crianças e os adolescentes. Este órgão responsável por zelar pelos direitos das crianças e adolescentes é o Conselho Tutelar.

Através do presente trabalho intitulado *O Conselho Tutelar e o direito à educação* pretendemos verificar de que forma através da atuação do Conselho Tutelar se pode ter garantido o direito à educação. A decisão de analisar casos atendidos pelo Conselho Tutelar se deu em primeiro lugar por razão de a pesquisadora ter atuado como conselheira tutelar em duas gestões do Conselho Tutelar do Município de Rio Claro, no período de 2006 a 2011 (quarta e quinta gestões). A partir desta experiência de trabalho no Conselho Tutelar foi possível verificar as diferentes demandas atendidas pelo órgão e as possíveis alternativas de

encaminhamentos realizados para buscar a solução dos mais variados tipos de problemas envolvendo crianças e adolescentes.

Em segundo lugar, optou-se por tratar o tema vinculado ao direito à educação por ser um trabalho de conclusão do curso de pedagogia da UNESP/IB e pelo fato de o Conselho Tutelar ser até então pouco explorado no meio acadêmico, principalmente em relação aos encaminhamentos dados à garantia do direito à educação. Esperamos, assim, que o trabalho possa contribuir para um maior conhecimento acerca do assunto, possibilitando verificar um dos mecanismos sociais disponíveis para a garantia do direito à educação, embora o ECA não se restrinja a esse aspecto, mas engloba preceitos para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes em todos os âmbitos.

O que mais me chamou a atenção neste trabalho desenvolvido no Conselho Tutelar foi o fato de trabalhar com uma lei relativamente nova (o Estatuto da Criança e do Adolescente é de 1990). E, muitas vezes, um esclarecimento daquilo que está prescrito na norma legal, um esclarecimento acerca do próprio trabalho do Conselho Tutelar, se faz necessário.

A experiência prática tem mostrado que ainda existe um certo desconhecimento das normas específicas da infância, isso ocorre também por parte de alguns profissionais que atuam na área da infância, que muitas vezes por desconhecimento, atuam de maneira a reproduzir velhos costumes, que por serem de natureza discriminatória e excludente, ferem os direitos de crianças e adolescentes.

Desta forma, o Conselho Tutelar passa a ser muitas vezes um espaço pedagógico, onde não só a população sana dúvidas em relação a esta legislação específica e tem a oportunidade de se informar de quais são os mecanismos administrativos e/ou legais para a garantia de um direito específico, mas também outros agentes que atuam na área da infância e adolescência, pois o desconhecimento por parte desses atores pode atrapalhar a aplicação das medidas de proteção aplicadas pelo Conselho Tutelar a fim de que se tenham garantidos os direitos dessa faixa etária.

O principal objetivo deste trabalho é verificar de que forma o Conselho Tutelar pode contribuir para a concretização do direito à educação formal de crianças e adolescentes, embora a atuação do Conselho Tutelar não se restrinja ao atendimento do direito à educação, abrangendo as mais diversas áreas como, por exemplo: a saúde, a habitação, a convivência familiar e comunitária, a cultura, etc.

Constituem-se objetivos específicos deste trabalho: investigar as disposições legais e constitucionais referentes ao direito à educação no Brasil; investigar a natureza e as atribuições do Conselho Tutelar; investigar as disposições legais referentes à relação entre o Conselho Tutelar, as instituições escolares e o direito à educação.

O procedimento de pesquisa utilizado foi a análise documental. Em relação à coleta de dados, utilizamos: a Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96); decisões do Supremo Tribunal Federal, tais como, o Recurso Extraordinário 410.715-5 São Paulo; e documentos oficiais do Conselho Tutelar, mais especificamente do Conselho Tutelar de Rio Claro, como por exemplo, estatísticas anuais, ofícios, atas de reuniões e prontuários de atendimento.

Espera-se que o trabalho possa contribuir para um melhor entendimento do ECA, das atribuições, demandas e ações do Conselho Tutelar, mormente aos educadores que atuam na educação básica. Ao apresentarmos os dados referentes aos atendimentos solicitados junto ao Conselho Tutelar de Rio Claro, bem como os encaminhamentos dados pelo órgão esperamos contribuir para suscitar pontos de reflexão junto aos educadores e também possibilitarmos que os leitores encontrem caminhos para a continuidade dessa pesquisa.

1. CONCEPÇÕES SOBRE INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: UM PANORAMA

A história social da criança é marcada por mudanças na forma como os adultos viam a infância e, posteriormente a adolescência. Ariès (2006) referindo-se principalmente ao contexto europeu mostra que por um longo período da história o sentimento de infância era inexistente, crianças e adolescentes eram vistos como “adultos em miniatura”, vestiam e faziam tudo como os adultos, se misturavam a eles indiscriminadamente pela sociedade. Com o passar do tempo e com o desenvolvimento social da família, o desenvolvimento da pedagogia, a descoberta da psicologia, entre outros fatores, uma outra concepção da infância foi formada: quando a criança passa a ser vista como pessoa em desenvolvimento, como a fase da descoberta do mundo, ou seja, como pessoas em fase peculiar de desenvolvimento devendo por este motivo ser cuidada, educada e amada.

A história geral nos deu apenas uma leve pincelada do sentimento que iria aflorar mais tarde aqui no Brasil em relação às nossas crianças e adolescentes.

Na época em que ainda era colônia, segundo mostra Faleiros (2009) por aqui também não existia um sentimento especial pela infância. No século XVII, o abandono de crianças havia se tornado um problema que preocupava as autoridades, de modo que o então vice-rei, em 1726, solicitou para Portugal a criação da Roda junto às Santas Casas de Misericórdia (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 206).

A “Casa da Roda”, “Roda dos Expostos” ou apenas “Roda” na verdade, “tratou-se de uma política perversa, no sentido de que seus resultados foram opostos aos objetivos propostos”, pois eram altíssimas as taxas de mortalidade infantil dentro dessas entidades (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 216).

Aos poucos surge na sociedade um sentimento pela infância, no entanto ele é somente dispensado às crianças brancas das famílias abastadas da sociedade, pois o contexto era de escravidão. Com o advento do humanismo por parte alguns homens importantes da sociedade na época, a criança começa a ser percebida em sua especificidade, principalmente por conta da função da mulher no lar. Como número de filhos elevados, a fim de dar conta da criação dos pequenos a amamentação ficava a cargo das amas-de-leite, que eram escravas alugadas para esse fim.

Neste período a criança escrava era considerada propriedade cara, patrimônio do senhor (seu dono), logo que completasse sete anos tornava-se mão-de-obra escrava e assim

era logo explorada. Mesmo após a conhecida “Lei do Ventre Livre” ter sido assinada, a criança escrava continuou a servir a família de seu senhor até os vinte e um anos de idade a fim de ressarcir os gastos feitos com sua criação (FALEIROS In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 221).

No âmbito da educação, estava em voga a discussão acerca da oposição entre educação e instrução, seria este papel da escola ou da família? Houve um incentivo para a abertura de escolas, no entanto, estas ainda eram restritas à elite dominante, a população escrava não a freqüentava e a imensa camada pobre também não.

Em 1988 com a abolição da escravatura o país se dividia entre monarquistas e republicanos, a preocupação do Estado se volta para a infância “desamparada” e para a população “ociosa”. No período entre o Império e a República era alto o índice de pobreza e havia muitas pessoas vagando pelas ruas, o Estado passa a retirar os “ociosos” e colocá-los em casas correccionais, assim como passa também a abrigar a infância e a adolescência desamparadas das ruas e a colocá-los também nas casas de correção.

De acordo com Faleiros (2009), o período republicano representou uma ruptura com o modo de governar do Imperador, mas por outro lado, deu continuidade às relações clientelistas e coronelistas, utilizando a máquina estatal em favor da exportação e favorecendo a imigração de imigrantes europeus. Através de uma forte repressão sobre os movimentos sociais, favorece as ações clientelistas entre a população carente do campo e da cidade.

A crescente industrialização seguida de uma rápida urbanização, principalmente da cidade de São Paulo, é a principal característica do final do século XIX e início do XX, o que de certa forma foi importante para o desenvolvimento das famílias. No entanto, o fenômeno da explosão demográfica gerou como consequência uma crescente pauperização das camadas populares que viviam em péssimas condições sociais, de moradia, de saúde, etc. “As pestes e epidemias se alastravam beneficiadas pela ausência de condições mínimas de salubridade e saneamento” (SANTOS, In: PRIORE, 2009, p. 212). A criminalidade sofreu um aumento significativo e os mecanismos de repressão especializaram-se, o que acarretava constantes conflitos urbanos, agravando as tensões sociais. O internato é a grande opção para combater a delinquência. O Estado age de forma excludente e classificatória, inexistindo uma universalização dos direitos, o trabalho infantil se intensifica. As instituições médicas e jurídicas passam a substituir as celas comuns, trazendo novas formas de intervenção, no entanto ainda prevalece o caráter repressivo. O autoritarismo e o clientelismo não são

combatidos e a articulação com os setores privados continua (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 49).

Sobretudo nas primeiras décadas do século XX a criança e o adolescente passam a ser citados em inúmeras leis produzidas neste período. À justiça e a assistência são palavras de ordem quando o assunto é criança ou adolescente (ao menos daqueles considerados “menores abandonados” ou “delinqüentes”).

Sob o controle do Estado a escola e o internato passam a desenvolver ações com o intuito de criar cidadãos disciplinados, segundo uma dimensão política centralizadora. Fundamentado no diagnóstico médico-jurídico as justificativas para as internações de crianças e adolescentes variavam muito, mas numa linha geral caminhavam na direção de combater o indivíduo nocivo, perigoso, que deveria ser internado por conta de sua periculosidade, para ser reeducado e posteriormente recolocado na sociedade (PASSETTI, In: PRIORE, 2009).

Em relação ao ensino público o descaso das autoridades fica patente quando os números apontam para as crianças que nem acesso ao ensino tinham: “em São Paulo, em 1918, enquanto 232.621 crianças freqüentavam a escola, 247.543 em idade escolar não a freqüentavam. (Carvalho, 1989, p.39 apud FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 49).

Com a Revolução de 1930 tem início no Brasil um período denominado a “Era Vargas” (1930-1945), onde algumas propostas de reformas importantes surgiram, com destaque para a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Neste período é criado o SAM (Serviço de Atendimento ao Menor), no intuito de tratar da questão da ordem social através da assistência, vinculada ao Ministério da Justiça e aos Juizados de menores e era organizada através de parcerias com a iniciativa privada. Apesar de algumas propostas de reformas importantes que surgiram neste período é importante destacar que o movimento em si possuía um caráter conservador e defensor das oligarquias e divisões regionais.

Em 1932 ocorre a Revolução Constitucionalista em São Paulo e apesar da derrota dos paulistas, dois anos mais tarde foi promulgada a Constituição de 1934. Em 1937 um golpe de Estado consolida a ditadura de Vargas que outorga de forma autoritária uma nova Constituição para o país.

Após a Segunda Guerra Mundial, os ventos da conjuntura internacional sopraram no país trazendo abertura política e crescimento econômico. Apesar de tentativas de intervenção militar após a queda de Vargas, procura-se estabelecer a democracia. Com a promulgação da Constituição de 1946 o trabalho de menores de 14 anos é proibido, garante-se atendimento assistencial e médico ao trabalhador e à gestante, assegura-se também a

previdência social e o salário mínimo familiar. Além disso, no que tange à educação, o texto da Carta retomava alguns aspectos presentes na Constituição de 1934, como por exemplo, a declaração da educação enquanto direito de todos. O texto de 1946 previa que a educação “será ministrada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (OLIVEIRA, 2002, p. 20).

Neste período o destaque é para a discussão acerca da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No entanto, a educação formal ainda não abrange a sociedade de forma significativa. De acordo com Faleiros (2009):

[...] as escolas se estendem às zonas rurais, mas em 1957 constata-se que cerca de 57,4% dos alunos rurais permanecem na escola menos de 1,5 anos escolares. Os analfabetos adultos (15 a 69 anos) ainda são 50,3% em 1950 e 39,5% em 1960 (RIZZINI E PILOTTI, 2009, p. 63).

Entre 1964 e 1985 o país vive um regime ditatorial, o autoritarismo e a repressão são as ferramentas do Estado utilizadas em todas as instituições públicas e privadas de atendimento às crianças e adolescentes e suas famílias. Em 1979 um novo Código de Menores é instituído, nele crianças e adolescentes também eram vistos como objetos de medidas judiciais e não sujeitos de direitos humanos podendo sofrer intervenções da família, da sociedade e do Estado a qualquer tempo. O Código de Menores de 1979 ficou conhecido como a *Doutrina da Situação Irregular*.

O Brasil nos anos 80 e início dos 90 foi marcado pela inflexão política e pela crise econômica, em 1979 ocorre uma reforma constitucional, onde são retirados do presidente os poderes de cassar deputados, de suspender direitos políticos e de fechar o Congresso, entre outros. Em 1982 é reintroduzido o multipartidarismo no país. Em 1984, a população e os partidos de oposição se mobilizam por eleições diretas para presidente da República.

Em 1989 o Brasil, através da Assembléia-Geral das Nações Unidas, participa da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, a partir daí começa a surgir no país um movimento em prol da mudança doutrinária em relação à criança e ao adolescente.

Em 1988 é promulgada uma nova Constituição, nela são garantidos os direitos sociais a todos os cidadãos; a educação passa a ser considerada como um direito social, assim como a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e o direito à moradia (art. 6º da CF/88).

A partir do Art. 227 da CF/88 é regulamentado o Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que, do ponto de vista formal, significou um avanço na política voltada

para a infância e juventude. O ECA rompeu definitivamente com a *Doutrina da Situação Irregular*, instaurando uma outra concepção de infância e adolescência pautada na *Doutrina da Proteção Integral*. Além de outros preceitos o ECA criou mecanismos de defesa e controle dos dispositivos legais estabelecendo os conselhos de controle social, onde através da criação do Conselho Tutelar, e dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em âmbito municipal (CMDCA), dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), em esfera estadual, e, finalmente, em esfera nacional o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) a população tem a possibilidade de poder participar da vida política da cidade, indicando quais são as demandas de políticas públicas necessárias para o atendimento das crianças e dos adolescentes.

O Estatuto faz parte de um novo ordenamento institucional, introduzindo uma nova divisão do trabalho social, que abrange tanto a União, os Estado e os Município, como mostra a cartilha do *Pró-conselho Brasil*, o texto do ECA prevê ações “entre estes e a sociedade civil organizada; ele dispõe ainda, que os Conselhos dos Direitos, e os Conselhos Tutelares, em nível municipal, são parte fundamental do esforço de tornar efetiva a democracia brasileira” (CONANDA, 2007, p. 15). Esta cartilha define como “rede de proteção” a forma como o Sistema de Garantias de Direitos deve funcionar, colocando que é responsabilidade de cada município, através de seu Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), formular a política de atendimento à população infanto-juvenil do município e suas respectivas famílias. Esta política “deverá prever ações e serviços públicos, assim como programas específicos de atendimento” que poderão “ser desenvolvidos por entidades governamentais e/ou não-governamentais e articulados em uma ‘rede de proteção’ dos direitos da criança e do adolescente” (CONANDA, 2009, p.17). De acordo com esta cartilha, o CMDCA possui uma grande força de decisão, pois “as decisões tomadas pelo Conselho dos Direitos como um todo criam a obrigação de o prefeito ou a autoridade responsável acatarem que foi decidido” (CONANDA, 2007, p. 21). Desta forma, o Conselho (CMDCA) pode se tornar um espaço de exercício de democracia em prol da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes conforme preconizado pelo ECA. Além disso, o CMDCA tem a função de gerir o fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente.

1.1 A EVOLUÇÃO DO SENTIMENTO DE INFÂNCIA.

Tem-se a impressão, portanto, de que, a cada época correspondiam uma idade privilegiada e uma periodização particular da vida humana: a “juventude” é a idade privilegiada do século XVII, a “infância”, do século XIX, e a “adolescência”, do século XX (ARIÈS, 2006, p. 16).

Atualmente consideramos a infância e a adolescência como fase da descoberta do mundo, como período de crescimento, aprendizagem e desenvolvimento, mas esse pensamento diz respeito ao contexto histórico em que estamos atualmente inseridos, ou seja, esse sentimento nem sempre existiu na sociedade. Nas sociedades antigas a infância não era conhecida, a sua duração era reduzida apenas ao seu período mais frágil; tampouco a adolescência era caracterizada como fase da vida. Tão logo a criança adquiria algum desembaraço físico era logo integrada ao grupo dos adultos.

Houve época em que não era comum se saber qual a data exata do nascimento de qualquer pessoa, a idade não era uma noção pessoal de grande importância, acredita-se que esta noção deve ter-se firmado quando reformadores civis e religiosos do século XVI impuseram o registro, nos documentos oficiais, das datas de nascimento (ARIÈS, 2006, p. 2).

Na Idade Média “as idades da vida” ocupam um lugar importante nos tratados pseudocientíficos; a idade do homem era considerada uma categoria científica, pertencia a um sistema de descrição e de explicitação física, cuja inspiração remontava os filósofos jônicos do século VI a.C. que foram revividos pelos compiladores medievais nos primeiros livros impressos de vulgarização científica do século XVI (ARIÈS, 2006 p. 4-5). As “idades da vida” era também uma das formas comuns de conceber a biologia humana, além de pertencer a um sentimento popular e comum da vida, pois para o homem de outrora, ela representava a continuidade cíclica, inevitável, que estava inscrita na ordem geral das coisas. Além de que numa época de grande mortalidade, poucos homens chegavam a percorrer todas as idades.

O termo juventude significava força da idade, ou “idade média”, isto indica que naquela época, não havia lugar para a adolescência, de forma que até o século XVIII a adolescência foi confundida com a infância.

Já no final da Idade Média, o sentido da palavra francesa *enfant* era particularmente lato, designando tanto a criança pequena como o adolescente, a criança grande. Esta palavra também era empregada nos séculos XIV e XV como sinônimo de outras palavras, tais como *valets*, *valeton*, *garçon*, *fils*, *beau fils*, sendo que estas palavras pertenciam também ao vocabulário das relações feudais ou senhoriais de dependência (ARIÈS, 2006, p.

10). Intimamente ligada à idéia de dependência, a infância poderia tardar a terminar, pois só se saía da infância ao se sair da dependência, ao menos em seu grau mais baixo, de modo que algumas pessoas com 18 ou 20 anos que dependiam dos pais ainda eram consideradas *enfants*. No início do século XVIII nas famílias nobres em que a dependência era apenas por uma conseqüência de invalidez física, o vocabulário da infância já tendia a designar a primeira idade. Essa indeterminação que havia da idade e que estava presente em toda a atividade social (nas festas, nos jogos e brincadeiras, nas profissões e nas armas) foi aos poucos se modificando, graças ao interesse psicológico e com a crescente preocupação moral.

Sobre a adolescência, Ariès (2006), argumenta que o vocabulário tinha uma conotação diferente da que hoje lhe atribuímos e essa idéia demoraria a se formar, podendo ser pressentida no século XVIII através de duas personagens, uma literária e a outra social: o querubim e o conscrito. Ele ainda mostra em seu livro² que a velhice teve uma evolução inversa e paralela à evolução do conceito de adolescência.

O primeiro adolescente moderno típico, segundo Ariès (2006):

[...] foi o *Siegfried* de Wagner: a música de *Siegfried* pela primeira vez exprimiu a mistura de pureza (provisória), de força física, de naturalismo, de espontaneidade e de alegria de viver que faria do adolescente o herói do nosso século XX, o século da adolescência. Esse fenômeno, surgido na Alemanha wagneriana, penetraria mais tarde na França, em torno de 1900. A “juventude”, que então era a adolescência, iria tornar-se um tema literário, e uma preocupação dos moralistas e dos políticos. Começou-se a desejar saber seriamente o que pensava a juventude, e surgiram pesquisas sobre ela, como as de Massis ou de Henriot. A juventude apareceu como depositária valores novos, capazes de reavivar uma sociedade velha e esclerosada. Havia-se experimentado um sentimento semelhante no período romântico, mas sem uma referencia tão precisa a uma classe de idade. Sobretudo, esse sentimento romântico se limitava à literatura e àqueles que a liam. Ao contrário, a consciência da juventude tornou-se um fenômeno geral e banal após a guerra de 1914, em que os combatentes da frente de batalha se opuseram em massa às velhas gerações de retaguarda. A consciência da juventude começou como um sentimento comum dos ex-combatentes, e esse sentimento podia ser encontrado em todos os países beligerantes, até mesmo na América de Dos Passos. Daí em diante, a adolescência se expandiria, empurrando a infância para trás e a maturidade para frente. Daí em diante, o casamento, que não era mais um “estabelecimento”, não mais a interromperia: o adolescente-casado é um dos tipos mais específicos de nossa época: ele lhe propõe seus valores, seus apetites e seus costumes. Assim, passamos de uma época sem adolescência a uma época em que a adolescência é a idade favorita. Deseja-se chegar a ela cedo e nela permanecer por muito tempo (ARIÈS, 2006, p. 14, 15).

²

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança da Família**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

Em seu prefácio à 2ª edição, Ariès (2006, xv) chama a atenção para um fenômeno muito importante e até então pouco conhecido: “a persistência até o fim do século XVII do infanticídio tolerado”. Segundo o autor “não se tratava de uma prática aceita, como a exposição em Roma [...]” era punido pela sociedade, mas segundo o autor provavelmente era praticado em segredo, ou justificado através de um acidente “as crianças morriam asfixiadas naturalmente na cama dos pais, onde dormiam. Não se fazia nada para conservá-las ou para salvá-las” (ARIÈS, 2006, p. xv). Com o passar do tempo, principalmente graças aos reformadores católicos e protestantes, os pais passaram a ser mais sensíveis diante da morte de uma criança, dispensando maiores cuidados a elas, com o desejo maior de conservá-las junto da família.

Ainda segundo o autor supra citado em relação à educação, durante séculos a educação era adquirida graças à convivência das crianças com os adultos, ou seja, a criança aprendia as coisas ajudando os adultos a fazê-las, não existia ainda um espaço próprio na sociedade exclusivo para a aprendizagem das crianças. Na época em que as escolas eram quase que exclusivamente reservadas aos clérigos, um hábito bastante comum difundido em todas as condições sociais era dos pais enviarem a criança (o menino), quando este completasse sete anos, para viver com outra família para fins de aprendizagem; podia-se exigir um contrato ou não, pois as crianças deveriam aprender um ofício vivendo com um artesão ou aprender as maneiras de um cavalheiro, no caso das famílias nobres.

No século XVII um novo sentimento de infância surgiu, em que a criança, por sua pureza, ingenuidade e graça passou a assumir um papel cada vez maior na vida familiar. E, na medida em que se modificava a relação interna com a criança o sentimento de família ganhava vigor, sendo que a partir daí os pais passaram a não querer mais se afastar dos filhos por longos períodos de tempo. Os pais passaram a se preocupar mais com a higiene e saúde física dos filhos, além de dispensarem maior cuidado com sua educação, carreira e futuro. O antigo costume de enviar a criança para a casa de outra família para fins de aprendizagem foi aos poucos sendo substituído pelo hábito de se freqüentar a escola.

Paulatinamente a escola passou a ser o local privilegiado de aprendizagem da criança, ela deixou de ser reservada exclusivamente aos clérigos, se ampliou, aumentou o número de unidades e sua autoridade moral foi ganhando cada vez mais prestígio. A educação dos meninos abrangiu, primeiramente, a camada média da população, posteriormente a nobreza e os artesãos; sendo que durante um bom tempo o antigo costume de enviar as crianças para casas alheias persistiu paralelamente na sociedade.

A respeito da educação das meninas, durante muito tempo, elas foram educadas através da prática e dos costumes, mais do que pela escola, e muitas vezes na casa de outra família. A extensão da escolaridade às meninas se deu mais tardiamente apenas a partir do fim do século XVIII e início do século XIX. Nesta época ainda o casamento de uma menina de 13 anos era comum, mas já no caso dos meninos, o casamento aos 14 anos estava se tornando mais raro. No entanto, essa modificação nos costumes em relação à criança e à família abrangeu aos nobres, aos burgueses, aos artesãos e aos lavradores ricos, pois ainda no século XIX, uma grande parte da população pobre ainda vivia como as famílias medievais, ou seja, com as crianças afastadas da casa dos pais por longos períodos de tempo tornando-se pequenos aprendizes ou pajens.

Aos poucos educação escolar abrange as outras camadas sociais e a escola substitui definitivamente a aprendizagem como meio exclusivo de educação, a criança deixa de ser misturada aos adultos e passa a ser mantida em um local separado, protegida do resto da sociedade.

Com o surgimento das sociedades industriais, uma mudança considerável ocorreu: a família recolhe-se para a intimidade do lar. E a vida familiar e profissional passa a vigorar mais do que a atividade das relações sociais. No século XIX e XX a antiga sociabilidade desapareceu e a vida social se polarizou em torno da família, e por conta da nova forma de vida em sociedade tornou-se necessário limitar o número de filhos para melhor criá-los e educá-los. (cf. ARIÈS, 2006)

1.2 SOBRE A HISTÓRIA DA CRIANÇA NO BRASIL.

No Brasil a evolução da assistência à infância e do pensamento em torno de políticas voltadas para elas, foi mostrado por diversos trabalhos, entre eles citamos o livro de Irene Rizzini e Francisco Pilotti (orgs.) “*A arte de governar crianças – A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.*” além de outros autores que também tratam do tema, como Alves (2000), Del Priore (2009). Estes trabalhos nos darão suporte para apresentarmos sucintamente os principais acontecimentos no âmbito da infância e adolescência em nosso país buscado contribuir para uma melhor elucidação acerca do tema.

1.2.1. Período Colonial

No Brasil, em 1554, quando foi fundada a escola jesuítica do Brasil, a criança indígena era segregada nas “casas de muchachos”, a fim de servir pelo menos a dois propósitos:

[...] o primeiro era a necessidade de sedimentar a cultura portuguesa, fundada nos moldes teocráticos, na colônia; e o segundo motivo reside no fato de que havia a necessidade econômica de mão-de-obra para trabalhar na nova terra, sendo que os índios eram em número considerável embora não fossem afeitos ao trabalho sistemático, o que gerou muitos confrontos com os colonizadores, com mortes de ambos os lados (ALVES, 2000, não paginado).

Desta forma, “convivendo o tempo todo com ameaças à sua integridade física, com as acirradas lutas entre tribos, com os costumes de antropofagia, o colono desenvolveu um sentimento de desprezo pela vida das pessoas, onde a relação cotidiana entre portugueses, índios e mais tarde africanos era vivida sob constante clima de perigos e violências” (ALVES, 2000, não paginado). Esses fatos contribuíram para o aparecimento cada vez maior de crianças desassistidas pelas ruas, sendo órfãos de índios, de portugueses e posteriormente de ex-escravos negros.

Segundo Faleiros (2009) a “Irmandade de Nossa Senhora, Mãe de Deus, Virgem Maria da Misericórdia, conhecida popularmente como Santa Casa, foi fundada em Lisboa em 1498” inscrevendo-se “no quadro geral da assistência à pobreza urbana, promovida por Irmandades de Caridade de leigos, instituição então existente na Europa, tendo o modelo italiano inspirado o português” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 210). Essas instituições da ficaram popularmente conhecidas com Casas de Misericórdia e foram os primeiros abrigos de que se tem notícia em nossa história. Eram instituições baseadas na

Igreja e na Fé desenvolvendo ações de cunho caritativo (ALVES, 2000, não paginado). Fundadas nas colônias portuguesas na África, Oriente e também no Brasil, as Casas de Misericórdias multiplicaram-se (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 210). No entanto as relações mantidas entre a Irmandade e a realeza e com o alto clero eram por vezes conturbadas, embora a assistência as crianças enjeitadas fosse de responsabilidade do governo, este deixava a desejar causando atritos com as Misericórdias.

Desde o Século XVII, segundo Faleiros (2009), o abandono de crianças virou um problema que preocupava as autoridades. O então vice-rei, em 1726, solicitou para Portugal a criação da Roda junto às Santas Casas de Misericórdia (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 206). A Casa da “Roda”, “Roda dos Expostos” ou “Roda” ficou conhecida desta forma, segundo Faleiros (2009), pois, na verdade tratava-se de um dispositivo em forma de cilindro no qual a criança era depositada e enjeitada para dentro da entidade de modo a se preservar a origem da criança. Apenas três delas foram implantadas, a primeira, com autorização real, foi implantada na Bahia, em 1726; a segunda no Rio de Janeiro, em 1738 e a terceira na cidade de Recife, em 1789. Segundo a autora “ao observarmos as datas de criação das Rodas verificamos, que o Alvará não representou um marco na assistência aos expostos” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 213).

Faleiros (2009) revela que:

[...] no plano ideológico [...] por suas características (arquitetura, anonimato de quem depositava a criança, desconhecimento da filiação), seu caráter de ocultação e de ‘garantia’ da ilegitimidade, da qual crianças nelas expostas eram, em geral, o fruto. Há indícios de que neste período havia uma relativa tolerância em relação ao cuncubinato (o casamento religioso era extremamente caro) e as relações extraconjugais eventuais ou estáveis (de senhores de escravos, ricos comerciantes e padres com negras escravas ou brancas). (FALEIROS, p. 220, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009).

Além disso, a implantação da Roda não resolveu o problema da mortalidade infantil, pois de acordo com Faleiros (2009, p. 215) os números de crianças mortas em um período de treze anos são surpreendentes e “levam ao questionamento não só da qualidade da assistência nela prestada como do sistema Roda enquanto política de assistência”, pois se o objetivo era recolher as crianças para que estas não perecessem nas ruas, na verdade, “tratou-se de uma política perversa, no sentido de que seus resultados foram opostos aos objetivos propostos”, pois as crianças ainda assim acabavam morrendo. Faleiros (2009) mostra o depoimento de Maria Graham, de 1821, onde através de registro da Roda dos Expostos do Rio

de Janeiro, verificou que em um período de treze anos tinham entrado perto de **12.000** crianças e “apenas tinham vingado **1.000**, não sabendo a Misericórdia verdadeiramente onde se achavam” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 215, grifos da autora). As causas apontadas para as mortes eram variadas, mas segundo a autora, é preciso contextualizá-la à luz das condições políticas e econômicas da época, pois em função de ser colônia o país dependia das decisões de Portugal, que por sua vez, mais do que se omitir em relação à infância, possuía apenas interesses “econômicos, de espoliação, e por meio da escravidão estabeleceu-se no país um modelo de desprezo pela vida” (FALEIROS, In: RIZZINI E PILOTTI, 2009, p. 216).

Segundo Faleiros (2009) não existe consenso entre as diferentes pesquisas sobre o tempo da permanência da criança na Casa da Roda, de acordo com a autora:

[...] este seria de **um a dois meses** (Lima e Venâncio, 1992), de **oito dias** (Leite, 1992, citando Andrews, 1887) ou até **um ano e meio** (Alvará de 1775), sendo após entregues para ‘famílias honestas’ para serem criadas e amamentadas até três anos por amas-de-leite que ‘...são em geral negras alugadas pela administração, que entregam os salários aos senhores’ (Leite, 1992, p.101). (...) Segundo Russell-Wood, a responsabilidade da Santa Casa com o enjeitado vai até 3 anos, porém o Alvará de 1775 refere-se à assistência prestada pela Misericórdia até 9 anos, situação que o Alvará modifica, reduzindo-a até os 7 anos. (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, 214, grifo nosso).

Após completarem sete anos, o menino podia ser encaminhado como aprendiz de algum ofício, ou para algum seminário; “meninas realizavam tarefas domésticas em troca do sustento ou eram encaminhadas à Casa de recolhimento (onde recebiam dotes para o casamento)” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 214), o futuro das crianças dependia muito da família que as criavam.

Aos poucos um sentimento pela infância começa a surgir na sociedade, mas ele é dispensado somente às crianças brancas das famílias abastadas da sociedade, pois o contexto era de escravidão. Neste período a criança escrava era considerada propriedade cara, patrimônio do senhor (seu dono), logo que completasse sete anos tornava-se mão-de-obra escrava e assim era logo explorada.

Em 1808, com a abertura dos portos, muitos viajantes estrangeiros adentraram o país e relataram suas vivências e experiências em diários, correspondências, etc., segundo Mauad (p. 137, In: PRIORE, 2009) “na maioria dessas narrativas, o que predomina é o tom de desconforto e inadequação.” Segundo a autora:

Toda essa avaliação negativa está relacionada, em boa parte, à incompreensão dos estrangeiros em relação aos hábitos tropicais, uma adaptação dos códigos de comportamento portugueses à rotina da sociedade colonial e à forte influência da cultura negra (MAUAD, p.138, In: PRIORE, 2009).

O século XIX já vê a criança em sua especificidade, neste momento a mulher é considerada a mãe responsável pela criação e educação dos filhos. E como casamento naquela época era precoce, por volta dos 13, 14 anos, a menina se tornava mãe cedo. Além disso, o número de nascimentos era elevado, a fim de dar conta da criação dos pequenos, a amamentação dos bebês permanecia por conta das amas-de-leite, geralmente através de escravas alugadas para este fim. No entanto, desde fins do século XVIII havia surgido uma vasta literatura médica que incentiva as mães a criarem seus filhos com o leite materno, afirmando esta ser uma pré-condição para um crescimento saudável (MAUAD, In: PRIORE, 2009).

Educação neste momento era entendida como princípios morais, pois “era no lar que a base moral deveria ser plantada, sem confundir *educação* com *instrução*” (MAUAD, In: PRIORE, 2009, p. 150, grifos nosso). Nesta época esta oposição entre educação e instrução gerou polêmicas e controvérsias, principalmente por conta da questão da especificidade da infância. Segundo Mauad (2009):

As escolas ofereciam um ensino enciclopédico, desde os sete anos de idade, enaltecendo os alunos que, bem cedo, conseguissem passar por sabatinas e arguições das mais difíceis”, além disso, como dissemos, a idéia dominante era de que a escola só poderia cumprir o seu papel se a educação doméstica cumprisse a sua finalidade: o estabelecimento dos princípios morais (PRIORE, 2009, p. 150).

Os meninos e as meninas recebiam uma educação e instrução diferentes, inclusive existia a preferência entre as classes mais abastadas da sociedade em se adotar um preceptor de sexo masculino para os meninos e uma professora de sexo feminino para as meninas.

A primeira Constituição do Brasil após a Independência, segundo Oliveira (2002), a chamada Constituição Imperial de 1824, não apresenta muitas indicações a respeito da educação. O art. 179 da Declaração dos Direitos do Cidadão prescrevia:

Artigo 179 - A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: [...] 32) A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos (OLIVEIRA, 2002, p. 17).

Oliveira (2002) ressalta que o Brasil, do ponto de vista formal, foi um dos pioneiros em declarar a educação enquanto direito de todos os cidadãos, no entanto, naquele período, nem todos eram considerados cidadãos, pois “a maioria da população era constituída por escravos” (OLIVEIRA, 2002, p. 17). De modo que, o analfabetismo era a condição dominante para a maior parcela da população, inexistindo esforços para tornar a educação política pública por parte do Estado, a situação de exclusão foi dominante por todo o período imperial (OLIVEIRA, 2002, p. 17).

1.2.2. Período Imperial

A mudança do regime político na época do Império contribuiu para uma maior discussão no meio jurídico acerca da criança e do adolescente, no entanto essas discussões se restringiram em torno do Código Criminal de 1830, que por sua vez, significou um avanço em termos históricos, pois com esta lei se abolem as medidas punitivas que até então vigoraram por serem consideradas bárbaras: as Ordenações do Reino de Portugal (RIZZINI, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 100).

O Código Criminal de 1830 estabelece a responsabilidade penal a partir dos 14 anos, devendo os adolescentes quando cometessem algum delito serem recolhidos para as Casas de Correção pelo tempo que o juiz determinasse, não ultrapassando a idade de 17 anos.

Somente após vinte anos surgiram tentativas de se criar um regulamento para as Casas de Correção, e surgiu também a discussão acerca da idéia de se criar um estabelecimento de cunho correccional específico para adolescentes com previsão de alas separadas, uma de cunho correccional, para menores delinqüentes, mendigos e outra para os demais presos (RIZZINI, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.100). A aliança entre as igrejas e o governo se torna mais vigorosa, principalmente através de inúmeras obras de caridade, a influência dessa relação transparece também na legislação da época. Segundo Rizzini (2009):

[...] a tônica da legislação nas primeiras décadas do Brasil Império que fez menção à infância será em torno da preocupação com o ‘recolhimento de crianças órfãs e expostas’- preocupação fundada na ideologia de caráter essencialmente assistencial, lideradas pela iniciativa privada de cunho religioso e caritativo. (RIZZINI E PILOTTI, 2009, p. 100).

No que se refere à educação, principalmente na segunda metade do século XIX, há um incentivo maior para que se abrissem novas escolas, no entanto o acesso era ainda restrito,

apenas para meninos que não sofressem de moléstias contagiosas, os escravos não estavam incluídos, e supomos que as meninas também não as freqüentassem, recebendo uma educação eminentemente doméstica.

No final do 2º Reinado, mais precisamente em 28 de setembro de 1871, a Lei n. 2.040, popularmente conhecida como “lei do ventre livre” passou a vigorar, a partir de então que os filhos dos escravos nasceriam libertos. Mas como a criança permanecia na casa do senhor - dono de sua mãe escrava - até os sete anos, este adquiria o direito formal de usufruir do trabalho da criança até que a mesma completasse 21 anos; não obstante, havia ainda a opção do dono-senhor entregar a criança ao Estado em troca de uma indenização. No entanto, como mostra Rizzini (2009):

[...] a esmagadora maioria dos proprietários preferiu continuar a utilizar os serviços dos filhos de suas escravas já que dos 400 mil ou mais ‘ingênuos’³ registrados até 1885, apenas 118 haviam sido confiados ao governo, o que representa menos de 0,1% (LIMA; VENÂNCIO 1991, p.66 apud RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.104).

É importante destacar que a partir deste momento a criança que antes era propriedade exclusiva do dono e sua família, passa a suscitar a atenção do Estado, que necessitará dar respostas à sociedade em forma de responsabilizar-se pela infância “desvalida” e “delinqüente”. A preocupação central deste período em relação à criança passa a ser no sentido de ampará-la, recolhendo-a em locais próprios, geralmente estabelecimentos de cunho religioso, para que ali fosse criada, ou seja, doutrinada em ambiente separado da sociedade.

O desenvolvimento das cidades propiciou que os conhecimentos médicos sobre higiene, principalmente no que tange ao controle de doenças infecto-contagiosas, ganhassem destaque em todos os seguimentos da sociedade. Neste momento fundam-se no Brasil as bases da puericultura que segundo Rizzini (2009): “definida como ‘a ciência que trata da higiene física e social da criança’” (GESTEIRA, 1957 apud RIZZINI, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 104). Alguns médicos passaram também a se preocupar com as crianças internadas nas casas dos expostos, pois nestes estabelecimentos a taxa de mortalidade era altíssima, “[...] segundo registro de diversas cidades do país, tendo atingido a faixa de 70% nos anos de 1852 e 1853 na Casa dos Expostos do Rio de Janeiro” (TEIXEIRA, 1988, apud RIZZINI, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 106).

³ “Ingênuos” era a forma como as crianças filhos de escravos que nasceram após a “lei do ventre livre” eram chamadas na época.

1.2.3. Período da República Velha

O final do século XIX marca, a nosso ver, um novo ciclo em relação à trajetória da legislação sobre a infância [...]. Considerando-se o período anterior, uma outra criança ocupa lugar de destaque na história que tem início com o advento da abolição da escravatura, seguido da Proclamação da República - uma criança descrita como *‘um magno problema’* (RIZZINI, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p.108, grifo nosso).

Na ocasião da abolição da escravatura, o país se dividia entre monarquistas e republicanos. Entretanto, após a libertação da população escrava neste mesmo ano, em 1888 “a Comissão de Constituição e Legislação do Paço da Câmara dos deputados debruçava-se sobre o Projeto n. 33-A, [...] com a missão de preparar um parecer sobre o projeto ‘Repressão da Ociosidade’” (RIZZINI, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009 p. 113-114). Tal documento inicia um explícito domínio da ação jurídica sobre a infância brasileira. E a autora coloca ainda que “o Projeto 33-A fazia exatamente a apologia do trabalho como solução para todas as distorções da sociedade, sobretudo as morais [...]”. A legislação da época se referia à manutenção da ordem pública, e procurava coibir qualquer ação considerada ofensiva aos bons costumes ou que perturbassem a ordem pública. Rizzini (2009) entende esta preocupação em reprimir a ociosidade como parte inevitável do processo de transformação das relações sócio-econômicas, principalmente por conta de este ser o período de transição para a ordem capitalista. Ou seja, foi a intenção de se fazer trabalhar o homem “livre”, quer fosse ele ex-escravo ou imigrante, numa época de crescente industrialização (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 105).

O governo incentivava a criação de “colônias correccionais”, que não eram destinadas exclusivamente aos jovens. Naquele período era uma prática comum se classificar os indivíduos de acordo com determinadas categorias (principalmente por conta dos conhecimentos advindos da antropologia criminal e da psiquiatria) sendo que em relação aos adolescentes, passou-se a classificá-los junto às categorias de vadios e desvalidos. Rizzini (2009) aponta pelo menos dois importantes aspectos para tentar responder o porquê dessa classificação para os adolescentes: o primeiro aspecto se refere ao “potencial de perigo para o futuro da nação”, pois existia um temor de que os adolescentes se tornassem criminosos e vadios perante o ócio. O segundo aspecto se refere à noção que se tinha de que a infância se constituía na “fase ideal para moldar o indivíduo, educando-o ou reabilitando-o” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 123-124).

O período republicano representou uma ruptura com o modo de governar do Imperador, mas por outro lado, deu continuidade às relações clientelistas e coronelistas, utilizando a máquina estatal em favor da exportação e favorecendo a imigração de europeus (FALEIROS, 2009, p. 36). Através de uma forte repressão sobre os movimentos sociais, favorece as ações clientelistas entre a população carente do campo e da cidade. Representando, ao mesmo tempo, uma ruptura com a forma de governar do imperador e uma continuidade das relações coronelistas e clientelistas, de acordo com Faleiros (2009), “bloco no poder, de caráter oligárquico exportador, favorece e subsidia a migração de trabalhadores europeus, adota um forte esquema repressivo diante dos movimentos sociais e articula uma relação clientelista com as populações pobres do campo e da cidade” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 1992, p. 52).

A rápida urbanização e a industrialização no final do século XIX e início do século XX foi muito importante não só para a história da criança e do adolescente, mas também teve uma grande influência para o desenvolvimento das famílias, principalmente nas grandes cidades, a exemplo de São Paulo que em 1870, registrava uma população de 30 mil habitantes, subindo para 286 mil, em 1907 (SANTOS, In: PRIORE, 2009, p. 212). O fenômeno da explosão demográfica gerou como consequência uma crescente pauperização das camadas populares, que viviam em condições insalubres, com péssimas condições sociais, de moradia, de saúde, etc. “As pestes e epidemias se alastravam beneficiadas pela ausência de condições mínimas de salubridade e saneamento” (SANTOS, In: PRIORE, 2009, p. 212). A criminalidade também sofreu um aumento significativo e os mecanismos de repressão especializaram-se, o que acarretava constantes conflitos urbanos, agravando as tensões sociais.

O tema da infância sai de foco durante o período da primeira guerra mundial, mas volta a aparecer, em 1916, com o I Congresso Americano da Criança, realizado em Buenos Aires. Em 1922 ocorrem mais dois congressos importantes: o I Congresso Brasileiro de Proteção à Infância e o III Congresso Americano da Criança (PASSETTI, In: PRIORE, 2009, p. 129).

A questão relativa ao trabalho infantil ganha destaque a partir, principalmente, das greves operárias em várias regiões do país em 1917, e em São Paulo, em 1919. A emergência de contestação por parte dos trabalhadores coloca em evidência a insatisfação com as péssimas condições de trabalho e os baixos salários da classe operária. A criança desde muito pequena já trabalha dentro da fábrica e a emergência de contestação por parte dos

trabalhadores explicita a insatisfação com as péssimas condições de trabalho e os baixos salários da classe operária. Segundo Faleiros (2009), utilizada de forma abundante na indústria, a mão-de-obra infantil fazia parte da realidade das famílias operárias, principalmente por que os salários das crianças e adolescentes representavam um complemento para a subsistência dessas famílias, obrigando-as a ingressassem cedo no trabalho, onde recebiam menos que os adultos pela mesma carga horária e tampouco tinham qualquer tipo de privilégio (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 45).

O Estado passou a assumir a educação, pois segundo Passetti (2009):

A difusão da idéia de que a falta de família estruturada gestou os criminosos comuns e os ativistas políticos, também considerados criminosos, fez com que o Estado passasse a chamar para si as tarefas da educação, saúde e punição para as crianças e adolescentes. Por isso é que desde o tempo dos imigrantes europeus – que formaram os primeiros contestadores políticos – até o dos migrantes nordestinos – que criaram o mais recente líder dos trabalhadores –, o Estado nunca deixou de intervir com o objetivo de conter a alegada delinquência latente nas pessoas pobres. Desta forma, a integração dos indivíduos na sociedade, desde a infância, passou a ser tarefa do Estado por meio de políticas sociais especiais destinadas às crianças e adolescentes provenientes de famílias desestruturadas, com o intuito de reduzir a delinquência e a criminalidade (PASSETTI, In: PRIORE, 2009, p. 348).

Sobretudo nas primeiras décadas do século XX a criança e o adolescente passam a ser citados em inúmeras leis produzidas neste período. À justiça e a assistência passam a ser palavras de ordem quando o assunto é criança ou adolescente, ao menos daqueles “menores abandonados” e “delinquentes”. De acordo com Rizzini (2009)

[...] decorre daí a popularização da categoria jurídica ‘menor’, para designar a criança abandonada, desvalida, delinquente, viciosa, entre outras, foi naturalmente incorporado na linguagem, para além do círculo jurídico (RIZZINI; POLOTTI, 2009, p.113).

Fundamentadas no diagnóstico médico-jurídico, as justificativas para as internações de crianças e adolescentes variavam muito, mas numa linha geral iam na direção de combater o indivíduo nocivo, perigoso, que deveria ser internado por conta de sua periculosidade, para ser reeducado e posteriormente recolocado na sociedade. Sob o controle do Estado a escola e o internato ganham grande destaque, o intuito é criar cidadãos disciplinados segundo uma dimensão política centralizadora.

É importante destacar que desde os primórdios os métodos de internação para crianças e jovens passaram por sucessivas mudanças, ora eram os orfanatos e internatos privados, que depois passaram para a responsabilidade do Estado e retornaram, neste

momento, para as instituições particulares. Segundo Passetti (2009, p. 348), essas condições não alteraram a situação do abandono e da infração de crianças e adolescentes, a ênfase ficava por conta da filantropia e a valorização da internação, no entanto sem trazer soluções eficazes (PASSETTI, In: PRIORE, 2009). A autora ainda salienta que esta escolha também carrega um lado perverso, pois:

Ao escolher políticas de internação para crianças abandonadas e infratoras, o Estado escolhe educar pelo medo. Absolutiza a autoridade de seus funcionários, vigia comportamentos a partir de uma idealização das atitudes, cria a impessoalidade para criança e o jovem vestindo-os uniformemente e estabelece rígidas rotinas de atividades, higiene, alimentação, vestuário, ofício, lazer, repouso. Mas neste elogio à disciplina nada funciona primorosamente. Antes mesmo do dia terminar, todo o proibitivo já está em funcionamento articulando internos entre si, internos e seus superiores, superiores e familiares dos prisioneiros numa engenhosa economia da ilegalidade pela qual circulam mercadorias roubadas, corpos, drogas e lucros (PASSETTI, In: PRIORE, 2009, p. 356).

No entanto, essa denúncia de falência dos internatos ainda não geraria uma discussão acerca de outras formas de acolhimento do adolescente infrator através, por exemplo, de intervenções de caráter educativo. Durante muito tempo estratégia dos asilos e orfanatos continuou sendo integrar na sociedade pelo trabalho ou dominar pela repressão.

Em 1926 foi instituído o primeiro Código de Menores brasileiro, tendo sido de fato consolidado com as leis de assistência e proteção aos menores no ano seguinte, 1927, desta forma o Decreto nº 17.943-A ficou conhecido com Código de Menores de 1927. Segundo Passetti (2009) “de um ano para o outro, o decreto praticamente duplicou, incorporando novos capítulos e artigos. (...)” (PASSETTI, In: PRIORE, 2009, p. 132). Prevalecendo tanto uma “visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como a visão jurídica repressiva e moralista” o Código de Menores de 1927 também “prevê a vigilância à saúde da criança, dos lactantes, das nutrízes e estabelece a inspeção médica de higiene”, a fim de solucionar o abandono físico e moral das crianças por falta dos pais, o pátrio poder pode ser retirado dos pais pela autoridade competente” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 47). Em relação ao trabalho o Código proíbe para os menores de 12 anos e aos menores de 14 que não tenham cumprido instrução primária, a novidade fica por conta de se tentar combinar a entrada no trabalho através da educação.

De extrema minúcia o Código de Menores de 1927, com 131 artigos, é extremamente classificatório dando total poder de decisão para o juiz sobre o destino da criança. Segundo o prescrito as crianças e adolescentes considerados abandonados deveriam

ser encaminhados à autoridade competente que poderia, entre outras medidas, ordenar a apreensão da criança, definir sobre sua guarda, educação ou vigilância, classificando-as de acordo com sua idade, instrução, profissão, saúde, abandono ou perversão da criança ou adolescente e a situação social, moral e econômica dos pais ou tutor (PASSETTI, In: PRIORE, 2009, p. 133). Segundo Passetti (2009), esta legislação mostra o protecionismo existente nos artigos deste Código, ao acrescentar a expressão no texto da lei: “[...] ou em perigo de o ser” quando tratava das crianças e dos adolescentes, “abria-se a possibilidade de enquadrar qualquer um num raio de ação de competência da lei”, e para os adolescentes considerados “delinquentes” qualquer “[...] suspeita, uma desconfiança, o biótipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que este fosse sumariamente apreendido” (PASSETTI, In: PRIORE, 2009, p. 134 - 135).

Em relação ao ensino público “em São Paulo, em 1918, enquanto 232.621 crianças freqüentavam a escola, 247.543 em idade escolar não a freqüentavam (Carvalho, 1989, p.39 apud FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 49). A Constituição de 1891, não trouxe muitos avanços para a educação, segundo Oliveira (2002, p. 17) “[...] a hegemonia de uma visão individualista do liberalismo determinou a derrota das poucas emendas que propuseram o ensino obrigatório na Constituinte Republicana de 1891”. Apesar disso, posteriormente, várias constituições estaduais mantiveram a concepção constituída no Ato Adicional de 1834, “que entendia ser a instrução elementar responsabilidade Estadual, previam a escolarização primária gratuita e obrigatória e/ou a gratuidade em seu texto” (OLIVEIRA, 2002, p. 18).

1.2.4 Período “Vargas” (1930-1945)

Com a Revolução de 1930 tem início no Brasil um período denominado a “Era Vargas” (1930-1945), onde algumas propostas de reformas importantes surgiram, mas o movimento em si possuía um caráter conservador e defensor das oligarquias e divisões regionais. Em 1932 é implantado o Ministério do Trabalho que por meio de uma política corporativista passa a ser regulado tanto pelo sindicalismo tutelado como pela Justiça do Trabalho (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 50).

Neste mesmo ano também ocorre a Revolução Constitucionalista de 1932 em São Paulo, em meio à crise cafeeira. Alimentada pela luta constitucionalista, batalhões de jovens foram recrutados nas escolas sob um regionalismo exacerbado pelo estado de São Paulo, e o

estopim foi à morte de quatro jovens manifestantes Martins, Miragáia, Dráusio e Camargo, sendo que as iniciais de seus nomes (MMDC) passaram também a designar o grupo que reivindicava em favor do constitucionalismo. Apesar da derrota dos paulistas desta Revolução, dois anos mais tarde foi promulgada a Constituição de 1934.

No plano político Vargas fechou as fronteiras paulistas com forte apoio militar, como forma de desestruturar os poderes regionais. Passou a tratar as questões econômicas e sociais como questões nacionais, visando uma intervenção política em todo o país. Em 1931 o governo estabelece fiscalização Federal nas escolas e cria o Conselho Nacional de Educação. O ensino religioso torna-se facultativo, numa tentativa de integração entre o público e o religioso. E integrando o público e o privado predominam as escolas particulares de nível secundário.

A Constituição de 1934 declara os direitos sociais como direitos dos cidadãos, graças ao ideário liberal dos escolanovistas, a educação começa a ser elaborada independente da influência da Igreja, sobretudo a Católica, principalmente a partir dos anos 20 (OLIVEIRA, 2002, p. 18).

Um golpe de Estado em 1937 consolida a ditadura de Vargas que outorga de forma autoritária uma nova Constituição para o país. Conhecida como a “Polaca” a Constituição de 1937, definia a educação enquanto responsabilidade da família, cabendo ao Estado colaborar de “maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (OLIVEIRA, 2002, p.20). É então criado o Código Nacional de Educação e um Plano Nacional de Educação e a ênfase recai para o ensino profissional, através da criação do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) em 1942 e do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) em 1946, ambos criados nos mesmos moldes através de parceria entre o poder público e o poder privado.

Em 1943 se consolidam as Leis do Trabalho, onde “regulamenta a proteção do trabalho do menor, proibindo-se até os 14 anos (exceto para as instituições beneficentes ou de ensino) e restringe-o entre 14 e 18 anos” (FALEIROS, In: RIZZINI; POLOTTI, 2009, p. 52). Segundo mostra Faleiros (2009):

Marcondes Filho, Ministro do Trabalho, cria uma Comissão Revisora do Código de Menores (Britto, 1959, p. 570 e SS.) o que o adapta às novas leis de se concretiza no Decreto-Lei n. 6.026 de 24 de novembro de 1943. O juiz poderá autorizar o menor a trabalhar por um ano sem carteira de trabalho. O decreto estabelece em 18 anos a idade da imputabilidade de acordo ao Código Penal vigente. Regulamenta-se

também o processo de alimentos relativo ao direito das crianças em caso de separação (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 52).

Em relação à educação é estabelecido um “sistema nacional” integrando as instituições privadas e o Estado. E as ações do setor público “serão conduzidas pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Serviço Social (1938), Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM, 1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942)” (FALEIROS, In: RIZZINI E PILOTTI, 2009, p. 53). De acordo com Faleiros (2009), o Conselho Nacional de Serviço Social que era vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, passou a decidir sobre as subvenções às entidades privadas. A Legião Brasileira de Assistência (LBA) promovia serviços de assistência social através de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. A primeira dama presidia a entidade que ampliou seu âmbito de ação a entidades assistenciais de todo o país, e dava, juntamente com o DNCr (Departamento Nacional da Criança), “estímulo às creches, além de auxílio aos idosos, doentes, grupos de lazer, inserindo-se na estratégia assistencialista do governo” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 54). No entanto, apesar das normas de funcionamento elaboradas pelo governo as creches eram extremamente precárias e faltavam políticas sociais básicas.

Sobre a implantação do SAM (Serviço de Assistência ao Menor), Faleiros (2009) argumenta que este “teve mais a ver com a questão da ordem social que da assistência propriamente dita”. Definida em 1944, através do Decreto-Lei n. 6.865, esta instituição é vinculada ao Ministério da Justiça e aos juizados de menores. “[...] Ao Juizado de Menores cabe fiscalizar o regime disciplinar e educativo dos internatos (art.6º), o que significa uma redução do poder dos Juizes com o aumento do poder do SAM” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 54).

Em síntese, o governo Vargas ao combinar a repressão através da Lei de Segurança Nacional, a partir de 1935, com o intuito de manter a ordem, de combater o comunismo e o integralismo, através de medidas assistenciais e corporativas, torna o problema da infância uma questão nacional, chamada de “política do menor” através da articulação da repressão, assistência e defesa da raça” o que vai ter uma longa duração e uma profunda influência nas trajetórias das crianças e adolescentes pobres desse país.” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 57).

1.2.5 Período Democrático - Populista (1946-1964)

Após a Segunda Guerra Mundial, os ventos da conjuntura internacional sopraram no país trazendo a abertura política e o crescimento econômico.

Apesar de tentativas de intervenção militar após a queda de Vargas, a democracia se estabelece. Os apoiadores de Vargas se dividiram em dois partidos: o partido trabalhista brasileiro (PTB), vinculado aos sindicatos e dirigentes, e o partido social democrata (PSD), vinculado aos coronéis do interior. A União Democrática Nacional (UDN) é o partido de oposição.

De acordo com Faleiros (2009, p. 58) “uma política desenvolvimentista e de massa é o tônica predominante em todo o período, voltando-se mais para uma ação de modernização e internacionalização da economia”. Mas não sem conflito, a estruturação da política em torno do salário mínimo é o foco das “relações entre o Estado e os trabalhadores” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 58).

A Constituição de 1946 proíbe o trabalho de menores de 14 anos, garante atendimento assistencial e médico ao trabalhador e à gestante, assegura a previdência social e o salário mínimo familiar, além de manter a legislação sindical sob a tutela do Estado. Neste período inicia-se uma estratégia de preservação da saúde da criança, com o incentivo para a participação da comunidade.

Nos anos 60, o DNCr, junto com o UNICEF e FAO (Organização para a Alimentação e a Agricultura) começa a mudar seu discurso e propõe a criação de Centro de Recreação que deveriam contar com a participação da comunidade (Vieira, 1988). Os centros se inscrevem num processo político e técnico chamado método de Desenvolvimento e Organização de Comunidade, que estimula a criação de conselhos de obras sociais, centros sociais rurais, na ótica da descentralização e do planejamento participativo. Vastos setores da Igreja Católica também se mobilizaram para o trabalho comunitário através da ação católica (JAC, JEC, JIC, JOC, JUC, juventudes agrária, estudantil, independente, operária e universitária católica), e do MEB (Movimento de Educação de Base) (AMMANN, 1980 apud FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 59).

As relações público/privadas (nem sempre harmônicas) ficam em evidência através de denúncias às instituições por desvio de verbas, e críticas emergem tanto da sociedade como por parte de alguns governantes e também juízes. Segundo Faleiros (2009), em relatório a Comissão Especial da Assembléia Legislativa da Guanabara, ao realizar visita a estabelecimentos de ensino de internamento de menores, denuncia as instituições por desvio de verbas e também por receberem *per capita* em número superior ao número de crianças que

efetivamente atendiam. De acordo com o autor os relatos informavam que os prédios eram inapropriados, que havia falta de higiene, além de utilizarem as próprias crianças e adolescentes para a realização dos trabalhos dentro das instituições. Entretanto a conclusão tirada na época era de que:

Na opinião do relator ‘a raiz de todos os males está na irregularidades de pagamento das mensalidades das crianças internadas por conta do Estado’ (ibidem, p.11) incluindo o atraso dos pagamentos, internação de menores sem contrato, recomendando-se melhor seleção dos educandários e uma nova sistemática de contratos, além de pontualidade. Propõe-se a exclusão de nove educandários dos próximos contratos. Sessenta e quatro estabelecimentos mantêm alunos por conta do Estado, sendo que apenas um que atende alunos do SAM. A intermediação de verbas públicas para estabelecimentos particulares é uma política central de *articulação do privado com o público* (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 61).

No que tange à educação, neste período estava em voga a discussão acerca da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que segundo Faleiros (2009) trouxe “opiniões divergentes sobre centralização/descentralização, monopólio e liberdade de ensino, obrigatoriedade ou não do ensino” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 63). De acordo com a autora:

Discutida desde 1948 e com vários substitutivos, a lei só é aprovada em 1960, reconhecendo-se o ensino técnico de grau médio. As escolas se estendem às zonas rurais, mas em 1957 constata-se que cerca de 57,4% dos alunos rurais permanecem na escola menos de 1,5 anos escolares. Os analfabetos adultos (15 a 69 anos) ainda são 50,3% em 1950 e 39,5% em 1960.(...) (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 63).

1.2.6 Período Autoritário (1964-1985)

É preciso lembrar que o Brasil, no período de 1964 a 1985, foi marcado por um regime ditatorial, a tecnoburocracia proclamava que o modelo econômico adotado visava o desenvolvimento baseado na modernização do país. As políticas desencadeadas no período impulsionaram a concentração e a centralização da renda, aumentando a desigualdade social. Além desse fator, o êxodo rural, já iniciado no período do processo de industrialização, gerou grande concentração de mão-de-obra nos centros urbanos. Em consequência, formaram-se grandes bolsões de pobreza, fazendo aumentar a demanda social. Neste contexto, crianças e adolescentes ficaram mais vulneráveis à marginalidade.

Segundo Faleiros (2009, p. 64) “o contexto democrático trouxe a tona inúmeros conflitos por salários, por reforma agrária e por reforma educacional, entre nacionalistas e defensores do capital estrangeiro”, em 1961 as elites dominantes da época juntamente com os militares impuseram o regime parlamentarista, após Jânio Quadros ter renunciado. O então vice-presidente, João Goulart, mediante um plebiscito, consegue a volta do presidencialismo. No entanto, “em primeiro de abril de 1964, João Goulart, que apoiava algumas das temidas reformas, é derrubado por uma junta militar, que assume o poder” (RIZZINI E PILOTTI, 2009). Desta forma:

[...] a intervenção do Estado se operou de forma autoritária em todos os setores da vida nacional em base à repressão, à manutenção da ordem, ao dismantelamento dos sindicatos e dos partidos existentes, à prisão dos acusados de subversão, com conseqüente tortura e ‘desaparecimento’ (assassinatos) de presos políticos. [...] Substituí-se a política pela repressão, reina a tecnocracia enquanto racionalização e organização da máquina administrativa em função de objetivos e metas fixados de cima para baixo (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 64).

Neste mesmo ano (1964) o antigo SAM (Serviço de Assistência ao Menor) é extinto, sendo criada a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que estava destinada a “assegurar prioridades aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos, a apoiar instituições que se aproximem da vida familiar, respeitar o atendimento de cada região” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 65).

No entanto, a FUNABEM acaba se moldando à tecnocracia e ao autoritarismo, pois segundo Faleiros (2009, p. 65), ela tenta se configurar como “um meio de controle social, em nome da segurança nacional, cuja doutrina implica na ‘redução ou anulação das ameaças ou pressões antagônicas de qualquer origem’ (Fragoso, 1975, p.37-124)” e, também busca adotar “um modelo tecnocrático que predomina sobre as iniciativas que buscavam se adequar aos objetivos iniciais. O tecnocratismo tem como pressuposto uma racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme em nome da cientificidade” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 65). Chamado pelo governo de *sistema* a política da infância, assim como o conjunto dos mecanismos de repressão, inclusive:

[...] o esquema de controle social e político (com o terror e a tortura), este deveria estar presente em todas as partes, controlando, vigiando, educando para que a integração se processasse de acordo com o plano racional elaborado pelos tecnocratas (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 66).

A Constituição de 1967 foi promulgada “[...] num ambiente de evidente constrangimento do Poder Legislativo” (OLIVEIRA, 2002, p. 22). Neste texto legal a educação aparece como responsabilidade em primeiro lugar da família e depois do Estado, assim como no texto de 1946, o que revela “a influência das concepções católicas a respeito da definição das instituições responsáveis pela educação, com primazia da família em detrimento do Estado” (OLIVEIRA, 2002, p. 23). Ela reduz a proibição para o trabalho até 12 anos e graças à situação precária das famílias, as crianças são encaminhadas ao trabalho mais cedo, “as leis garantem ao aprendiz um salário nunca inferior à meio salário mínimo regional na primeira metade da jornada e apenas 2/3 de salário mínimo se faz jornada inteira” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 71).

A Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, revisou o antigo Código de Menores de 1927, e dispunha sobre a assistência, proteção e vigilância a menores (crianças e adolescentes) de até dezoito anos, que se encontrassem em “situação irregular” e menores entre dezoito e vinte e um anos nos casos expressos em lei (Art. 1º da Lei 6.697/79). Ficou conhecida como *Doutrina da Situação Irregular*, pois considerava-se em “situação irregular” a criança e/ou adolescente privado de condições essenciais à sua subsistência, à saúde e à instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de falta, ação ou omissão dos pais ou responsável, ou em manifesta impossibilidade dos pais ou responsável em provê-las; ou ainda os que fossem vítimas de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; que fossem expostas a perigo moral, devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente de exploração com atividade contrária aos bons costumes; que se encontrasse privado de representação ou assistência legal; pela falta eventual dos pais ou responsável; que apresentasse desvio de conduta; em virtude de grave “inadaptação” familiar ou comunitária; que for autor de infração penal (Artigo 2º da Lei 6.697/79). Em todos esses casos a autoridade judiciária poderia aplicar as seguintes medidas: advertência; entrega aos pais ou responsáveis, quando a criança ou adolescente se encontrasse fora da companhia dos mesmos; colocação em lar substituto; imposição de regime de liberdade assistida; colocação em casa de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado (Artigo 14 da Lei 6.697/79). As medidas mencionadas poderiam ser aplicadas acumulativamente ou substituídas de ofício, ou seja, a autoridade competente poderia substituir mediante termo escrito a medida aplicada por outra que considerasse pertinente, ou mediante provocação fundamentada dos pais ou responsável, da autoridade administrativa competente ou do Ministério Público (Art. 15 da Lei 6.697).

Ademais, para a execução de quaisquer dessas medidas previstas a autoridade judiciária poderia determinar a apreensão do menor, dando ciência ao Ministério Público (Art. 16 da Lei 6.697).

Segundo Faleiros (2009, p. 70) a maneira como está colocada na lei os pais ou o menor são feitos de réu o que torna a questão “ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção, vigilância [...]” (RIZZINI; PILOTTI, 2009). O autor ainda ressalta que estas alternativas adotadas pelo Estado não alteram a situação de fato da infância brasileira, pois a situação se agrava no período da ditadura, graças ao arrocho salarial e a altíssima concentração de renda. Segundo o autor:

Em 1960, os 20% mais pobres detinham 3,5 da renda e, em 1979, 2,9%, enquanto que os 20% mais ricos passaram de 54% para 62,8%. Os 10% situados na escala superior de renda detinham quase a metade da renda em 1979, ou seja, 46,8% (Bonelli, Ramos, 1993). Em 1977, segundo o IBGE, 59% ganhavam até dois salários mínimos, o que acarreta subalimentação, condições habitacionais precárias, agravando a situação educacional (26% das crianças de 10 a 14 anos estão fora da escola, e a mortalidade infantil tem um índice de 67,3% em 1974 (Centro de Defesa da Qualidade da Vida, 1979) (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 71).

Faleiros (2009) avalia que a política da ditadura para infância foi um fracasso, mas ressalva que essa avaliação se deu no momento em que o país transitava para a abertura política, se inscrevendo num contexto de transição para a democracia e de “uma passagem do paradigma *corretivo*, que predominou nesse período e em períodos anteriores, a um paradigma *educativo* e, mais que isso, de direitos para a criança e o adolescente” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 72, grifos do autor).

1.2.7 Período “Democratização”

O Brasil nos anos 80 e início dos 90 foi marcado pela inflexão política e pela crise econômica, de acordo com Faleiros (2009) a inflexão se deu por conta do processo gradual de liberação por parte do Estado do controle exercido sobre a sociedade; a crise econômica, segundo o autor significa:

[...] estagflação, combinação de inflação e recessão. Em 1980 a inflação anual é de 110,2%, em 1985 de 235,1% e em 1989 de 1.783%. Somente em 1986, com o Plano Cruzado, de mudança da moeda e controle de preços e salários, o índice inflacionário cai para 65%, repicando para 415,8% em 1987. O crescimento do

Produto Interno Bruto, de 9,2% em 1980 cai para -3,4% em 1984 com índice zero em 1989. Durante o Plano Cruzado cresceu 8,3%. A dívida externa bruta passa de 53,8 bilhões de dólares em 1980 para 107,5 bilhões de dólares em 1989, provocando verdadeira sangria nas contas nacionais (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 72-73).

Iniciando o processo de distensão política, o então presidente Geisel tenta isolar os militares. Concomitantemente, “em abril de 1978 o Congresso é fechado por 14 dias, para um pacote de medidas que garantam ao governo uma maioria no Congresso, com a escolha indireta de senadores (biônicos)” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 73). Neste mesmo ano cessa a censura a alguns órgãos de imprensa. Em 1979 ocorre uma reforma constitucional, onde são retirados do presidente os poderes de cassar deputados, de suspender direitos políticos e de fechar o Congresso, entre outros. Nesta mesma emenda acaba-se com a pena de morte no país, o banimento e a prisão perpétua. São feitas campanhas pela anistia, mobilizando parcela significativa da sociedade, inclusive com o apoio da Igreja Católica, e neste mesmo ano (1979), é dado perdão aos torturadores e os perseguidos políticos retornam à vida pública. Além disso, também neste período “os trabalhadores de Santo André, São Bernardo e São Caetano (ABC Paulista) se mobilizam e fazem greves, apesar da repressão, começando-se a gestar um novo partido, o PT, Partido dos Trabalhadores” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 74). Em 1982 é reintroduzido o multipartidarismo no país. Em 1984, a população e os partidos de oposição se mobilizam por eleições diretas para presidente da República, mas apenas em 1989 esse direito é conquistado de fato, pois em 1985 a eleição para presidente foi indireta.

Desde 1986 o Congresso havia passado a funcionar também como Assembléia Constituinte, de modo que o movimento da “Criança e a Constituinte” expandiu-se, através de uma Comissão criada através de uma Portaria Interministerial, constituído por órgãos da sociedade em conjunto com o governo, fazendo multiplicarem-se os fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente (DCA) e conseguindo “[...] 1.200.000 assinaturas para sua emenda e, além disso, fez intenso *lobby* junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente [...]” (FALEIROS, In: RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 75).

Em 1989 o Brasil, através da Assembléia-Geral das Nações Unidas, participa da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. E alguns setores comprometidos com a defesa dos direitos das crianças e adolescentes começaram a perceber que a prática social, a partir dos usos e dos costumes, contribuía para o agravamento da violação de direitos da

criança e não estavam de acordo com a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Assim, agentes da sociedade civil começaram a reivindicar a mudança doutrinária em prol da cidadania da criança e do adolescente.

É promulgada a Constituição de 1988, garantindo os direitos sociais a todos os cidadãos; a educação é considerada um direito social, e também à saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e o direito à moradia, que também compreendem dimensões dos direitos sociais previstos no art. 6º da CF/88. No entanto, no que tange à educação o texto da Lei garante apenas o ensino fundamental, deixando de fora as outras modalidades de ensino. Porém, atualmente, o Estado é obrigado a oferecer também a educação básica, dos 4 aos 17 anos (Emenda Constitucional 59, de 2009). Com a Constituição de 1988 o conceito de cidadania passou a ser aplicado para a população infanto-juvenil. A este respeito Seda⁴ (1993, p. 8) observa que este conceito pauta-se na idéia de que embora diferentes como indivíduos as pessoas são iguais perante as leis fundamentais da sociedade. De modo que existe “um Direito que assegura e pressupõe essa igualdade”, entendendo que “um Direito é sempre um conjunto de direitos (bens e interesses das pessoas a serem respeitados) e de deveres (obrigações de respeitar bens e interesses alheios)”. No país até 1988 “a camisa-de-força representada pelo conceito da menoridade impedia, na prática, de se falar em cidadania de crianças e adolescentes” porque a legislação acolhia apenas as dimensões civis e políticas da cidadania que eram exercíveis apenas pelos maiores de idade. Com a Constituição de 1988, incorporamos ao nosso ordenamento jurídico a dimensão social da cidadania, restringindo a menoridade a uma convenção, pois segundo o autor:

Os conceitos de infância e de adolescência, com seu profundo conteúdo ontológico, foram acolhidos por nosso Direito Positivo. É menor quem não é maior. É maior quem a lei convencionou que pode se autodeterminar na sociedade. É criança ou adolescente quem, perante a natureza (ontologia), vive a condição infanto-juvenil objetivamente observável no desenvolvimento de cada um. É daí que vem o princípio de que, em seu desenvolvimento, crianças, adolescentes, adultos e idosos, todos vivem a plenitude da condição humana. O respeito a essa condição, que é de todos, esta na base do conceito de cidadania, em seu sentido moderno. Sendo cidadãos, todos gozam dos direitos previstos na lei. Todos, sejam crianças, adolescentes, adultos ou idosos. Se um desses tem direitos, o outro, seja ele qual for, também os tem. Caímos assim no velho dito popular de que o direito de um termina onde começa o do outro. É no ponto em que “termina” o direito de cada um que se inicia o seu dever. O dever de respeitar o direito do outro. Esse é o mundo da ética, da responsabilidade social. É assim que o ordenamento jurídico brasileiro acolheu crianças e adolescentes para o mundo dos direitos e dos deveres: o mundo da cidadania. [...] (SÊDA, 1993, pág. 8)”.

⁴ Edson Seda é advogado, educador e membro da Comissão relatora do Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ARTIGO 227 E O DIREITO À EDUCAÇÃO.

O artigo 227 da Constituição Federal assim versa:

É dever da família, da Sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Artigo 227, CF/88)

Embora longa, julgamos importante citar as considerações abaixo feitas pelo CONANDA do referido artigo constitucional:

É dever: o artigo não começa falando em direito. Ele sinaliza claramente, ao usar essa expressão, que os direitos da criança e do adolescente têm de ser considerados deveres das gerações adultas. **Da família, da sociedade e do Estado:** a família, a sociedade e o Estado são explicitamente reconhecidos como as três instâncias reais e formais de garantia dos direitos estabelecidos na Constituição e nas leis. A referência inicial à família afirma a sua condição de esfera primeira, natural e básica de atenção. **Assegurar:** o uso da palavra ‘assegurar’ tem aqui o sentido de ‘garantir’. Isso significa que os direitos estabelecidos pelo artigo podem ser exigidos por meninos e meninas. Nesse caso, é importante ressaltar que, diante do não-atendimento de tais direitos, os seus detentores podem recorrer à justiça para fazer valer o que a Constituição e as leis lhe asseguram. **À criança e ao adolescente:** o não-emprego do termo ‘menor’ revela o compromisso ético-político de rejeição do caráter estigmatizante adquirido por esta expressão no marco da implementação do Código de Menores (Lei n.º 6697/79 e da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (Lei n.º 4513/64). A adoção dessa nova terminologia expressa o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos perante a família, a sociedade e o Estado. **Com absoluta prioridade:** a expressão corresponde ao artigo terceiro da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que trata do interesse superior da criança, o qual, em qualquer circunstância, deverá prevalecer, em virtude de serem sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento. **O direito:** o emprego da palavra ‘direito’ e não ‘necessidades’ significa que a criança e o adolescente deixam de ser vistos como portadores de necessidades, de carências ou de vulnerabilidades, para serem reconhecidos como sujeito de direitos exigíveis com base nas leis. Esta abordagem segue os princípios gerais dos direitos humanos, o que garante os requisitos essenciais para a garantia da dignidade de crianças e adolescentes. **À vida, à saúde, à alimentação:** o primeiro elenco de direitos refere-se à sobrevivência, ou seja, à subsistência da criança e do adolescente. **À educação, à cultura, ao lazer e à profissionalização:** o segundo conjunto de direitos refere-se ao desenvolvimento pessoal e social da criança e do adolescente. **À dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária:** o terceiro grupo diz respeito à integridade física, psicológica e moral de cada criança e cada adolescente. **Além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão:** é o elenco de circunstâncias das quais a criança e o adolescente devem ser colocados a salvo, isto é, protegidas (CONANDA, 2007. p. 132).

Através deste artigo foi regulamentado o ECA, desta forma procuraremos tratar mais especificamente dos princípios apresentados por este Art. 227 da Constituição no próximo capítulo do presente trabalho. Neste momento passaremos a tratar a respeito do direito à educação.

O Art. 227 da CF/88 segundo Oliveira (2002, p. 30) “tem servido de fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir o direito à educação”. Além disso, ao estabelecer os deveres do Estado com a educação explicitou que “o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, sendo que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, CF/88, art. 208, §1º e 2º). Além de prever que o Estado deve garantir a educação gratuita a todos, o Poder Público fica obrigado a investir prioritariamente na expansão da rede pública. A Constituição traz como possibilidade no Artigo 213, § 1º, o repasse de recursos públicos para escolas particulares (bolsas de estudos para o ensino fundamental quando faltar vagas ou cursos regulares da rede publica na localidade da residência do aluno) a fim de se ter garantido esse direito.

A respeito do tempo de duração da escolarização obrigatória Silveira (2006, p. 33) esclarece que o ensino fundamental é a única etapa obrigatória da escolarização exigida pela legislação. Mas, no entanto apesar de o fluxo regular escolar, com a duração mínima de 8 anos, considerar a idade ideal para a frequência no ensino fundamental ser dos 7 aos 14 anos⁵, se levarmos em conta o preconizado pelo ECA (que define como criança a pessoa até 12 anos e adolescente aquela entre 12 e 18 anos) entende-se que aos pais ou responsável cabe a obrigação de matricular os filhos ou pupilos no ensino fundamental até os 18 anos, sendo facultada a matrícula das crianças de 6 anos de idade” (SARI, 2004 apud SILVEIRA, 2006, p. 33).

O artigo 205 da CF/88 explicita a educação enquanto direito de todos e dever do Estado e da família, prevendo que ela deverá ser “provida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. De acordo com Oliveira (2002) este artigo além de reafirmar a precedência do Estado do dever de educar, como no texto de 1969, como objetivos gerais dessa educação “mantém-se equidistantes da conhecida polêmica – que se refere prioritariamente ao ensino médio – em torno de dois pólos: seu caráter propedêutico e formador da cidadania ou qualificador para o trabalho [...]” (OLIVEIRA, 2002, p.24).

⁵ Lembrando que atualmente considera-se obrigatória e gratuita a educação básica dos 4 aos 17 anos.

O artigo 206 da CF/88 especifica quais os princípios em que o ensino deve ser pautado e entre eles salientamos: I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais. Segundo Oliveira (2002, p. 25), este artigo pode trazer avanços no que tange a efetivação da igualdade de acesso “pois um dos mecanismos de exclusão já não se produz no caminho até a escola (faltas de vagas, por exemplo), mas na própria ação da escola, que reproduz e estigmatiza parcelas da população, levando-as ao abandono precoce da escola”. Segundo este autor o dispositivo em tela inova a questão da gratuidade, pois assegura a gratuidade para todos os níveis: para o ensino médio (antes tratado como exceção) e também para o ensino superior, além de abranger também a educação infantil (OLIVEIRA, 2002, p. 25).

Já o artigo 208 da Constituição, assim versa:

Art. 208 - O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria;⁶
- II- progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III- atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV- atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V- acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI- oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;
- VII- atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde⁷.

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

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

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

Segundo Oliveira (2002) ao comentar tal dispositivo afirma que a legislação ao precisar o dever do Estado para com o ensino de modo a estendê-lo para aquelas pessoas que “a ele não tiveram acesso na idade própria”, traz uma novidade em relação aos textos das Constituições de 1967-69, que especificava o ensino gratuito apenas dos 7 aos 14 anos, o que criava a possibilidade de restrição aos indivíduos que estivessem fora dessa faixa etária. No entanto, segundo o autor, ainda hoje não se constitui uma prática estranha a negação da

⁶ Segundo a Emenda Constitucional nº.59, de 11 de novembro de 2009, o inciso I passou a ter a seguinte redação: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

⁷ Pelo documento supra citado o inciso VII assim determina: atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."

matrícula “na primeira série do ensino fundamental a uma criança com dez ou mais anos, sob a alegação de que, se ela ‘aguardar’ mais um pouco, poderá ingressar diretamente num curso de suplência, ‘encurtando caminho”” (OLIVEIRA, 2002, p. 26). O autor defende que o art. 208 avança quando explicita o atendimento daqueles que não se encontram na idade considerada ideal para ingressar no ensino fundamental, no entanto também “cria uma imprecisão formal que poderia abrir uma brecha para restrição do direito à educação ao não explicitar a duração deste ensino”, abrindo a possibilidade de se estipular uma duração menor que oito anos (OLIVEIRA, 2002, p. 26). No entanto, recentemente com a Emenda Constitucional n. 59/09, o ensino obrigatório passou a ser assegurada a toda a educação básica, abrangendo a faixa etária dos 04 aos 17 anos.

O inciso II do Art. 208 da CF/88 aponta para a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio⁸”; o que segundo Oliveira (2002) era também estabelecido pela Constituição de 1934, tratando-se de uma “tendência em todos os países desenvolvidos, decorrência do aumento dos requisitos formais de escolarização para o exercício profissional em um processo produtivo crescentemente automatizado. Praticamente todos os países desenvolvidos universalizaram o ensino médio ou estão em vias de fazê-lo” (OLIVEIRA, 2002, p. 27). Este inciso também foi alterado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, substituindo a expressão “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” por “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, na opinião de Oliveira (2002) essa alteração não gera nenhum impacto imediato, pois ambas apontam para ações futuras e apresentam uma perspectiva para a expansão do sistema, entretanto, “a versão original era mais enfática que a emendada, pois ‘obrigatoriedade e gratuidade’ tem um significado de mais explícita responsabilização do Estado do que ‘universalização”” (OLIVERA, 2002, p.37). O inciso III prioriza o “atendimento especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”, o que “formaliza o dever do Estado e especifica uma orientação mais geral em que se priorizar o seu atendimento na rede regular de ensino, hoje realizado fundamentalmente em entidade privadas, filantrópicas ou não (OLIVEIRA, 2002, p.27).

O inciso IV do art. 208 da CF/88, de acordo com Oliveira (2002), além de estender o direito à educação a faixa etária de zero a seis anos, possibilita considerá-la parte do conceito de educação básica, o que incorpora este nível de ensino ao sistema regular.

⁸ A Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, assim estabelece: progressiva universalização do ensino médio gratuito.

Segundo o autor isso exigirá regularização e normatização por parte da legislação educacional complementar, o que não ocorria com a vigência da Constituição anterior, pois este nível de ensino era considerado “livre” e não era sujeito à normatização educacional. Outra consequência apontada “é a mudança na concepção de creches e pré-escolas, passando-se a entendê-las cada vez mais como instituições educativas e menos de assistência social” (OLIVEIRA, 2002, p. 27). O inciso V do Art. 208 da CF/88, segundo Oliveira (2002), tem muito mais a ver com uma declaração de intenções do que implicações objetivas. Especificando uma idéia liberal de “igualdade de oportunidades”, o dispositivo abre brecha para justificar mecanismos de seleção do tipo exames vestibular através da expressão “segundo a capacidade de cada um” (OLIVEIRA, 2002, p. 28).

O inciso VI do artigo 208 da CF/88 versa: “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições de cada um”, segundo Oliveira (2002, p. 28), trata-se do reconhecimento do dever do Estado para com o ensino noturno, pois “garante ao jovem e ao adulto trabalhador a possibilidade de freqüentar ensino regular, além de especificar a necessidade de adequação deste ensino ‘às condições de cada um’” (OLIVEIRA, 2002, p. 28).

O inciso VII do Art. 208 da CF/88 visa: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meios de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”, segundo Oliveira (2002), tal dispositivo “incorpora-se ao rol de deveres do Estado relativos à garantia do direito à educação, pois, de fato, para parcelas significativas do alunado, tais serviços são pré-requisitos para a freqüência à escola [...]” (OLIVEIRA, 2002, p.28).

O Art. 208 possui ainda três parágrafos que de acordo com Oliveira (2002, p. 31) apresentam “os principais mecanismos destinados a detalhar e reforçar a importância da declaração do direito à educação na Constituição”. O primeiro parágrafo declara que “o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo”. A este respeito Silveira (2006) esclarece que:

[...] o direito público subjetivo é uma norma jurídica constitucional que assegura a todo cidadão, investido legitimamente de seu direito, o poder para exigir o cumprimento da legislação, e ao Estado a obrigação de promovê-lo, conforme a redação da lei. Desta forma, o direito público subjetivo constitui-se em instrumento jurídico de controle da ação estatal, pois possibilita ao cidadão, investido de seu direito, exigir judicialmente do Estado o cumprimento de seus deveres (SILVEIRA, 2006, p. 36).

O segundo parágrafo do artigo 208 assim versa: “o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”, este parágrafo, segundo Oliveira (2002), apresenta como novidade a possibilidade de se responsabilizar diretamente a autoridade incumbida pela garantia do direito, o administrador público, por exemplo, que difere de uma responsabilização do Poder Público como ente jurídico geral. Entretanto, permanece a ausência da previsão de sanções pelo não cumprimento da norma legal. Mas, de acordo com Oliveira (2002) “este elemento não é desprezível, pois muitas vezes se argumenta que não adianta invocar este dispositivo se não há sanção prevista pelo seu não-cumprimento. Resta, de qualquer forma, a tentativa de enquadramento no ‘crime de responsabilidade’” (OLIVEIRA, 2002, p. 32).

Finalmente o terceiro parágrafo do art. 208 estabelece que: “compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola”. Sobre este dispositivo Oliveira (2002) traz um aperfeiçoamento significativo, pois:

A realização de um levantamento consciencioso permitiria avaliar, de fato, as necessidades do sistema relativas à expansão da rede física, bem como dimensionar a exclusão e avaliar o perfil de escolarização da população em uma determinada área (OLIVEIRA, 2002, p. 32).

Como instrumento de garantia dos direitos sociais a Constituição traz mecanismos jurídicos que servem como ferramentas para a garantia efetiva do direito à educação. Sendo estes a Ação Civil Pública, o Mandado de Injunção, Mandado de Segurança Coletivo⁹. O Código Penal (Decreto Lei n.º 2848, de 7 de dezembro de 1940) prevê também, no artigo 246, o crime de abandono intelectual aos pais ou responsáveis que deixarem, sem justa causa, de matricular os filhos menores em instituição oficial de ensino fundamental.

O direito à educação também está explicitado na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (Lei n.º 9.394 de 1996) que tomando como referência o texto da própria Constituição, mas abrange também o que está preconizado pelo ECA. De acordo com Oliveira (2002, p. 40) “a LDB, apesar de não ampliar a declaração do direito à educação da Constituição, explicita, detalha e elucida diversos aspectos daquela”.

⁹ A este respeito ver Oliveira (2001) e Silveira (2006).

Silveira (2006) ressalta que a LDB/96 em seu art. 4º explicita as obrigações do Estado no dever de educar, onde detalha e amplia os direitos elencados no art. 208 da CF/88. De acordo com a autora:

Os incisos I e II desse art. reproduzem na íntegra o texto constitucional, sem as alterações dadas pela EC-14/96. No inc. III, a expressão ‘portadores de deficiência’, utilizada na CF/88, é substituída por ‘educandos com necessidades educacionais especiais’ e acrescida da gratuidade do atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino (SILVEIRA, 2006, p. 33, grifo da autora).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também prevê ações visando a garantia do direito à educação, de acordo com Oliveira (2002, p. 31) o Estatuto regulamenta de maneira bastante detalhada esse direito “representando uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade”.

O tema da educação é tratado no ECA através do “Capítulo IV - Do direito à Educação, à Cultura, ao Esporte, ao Lazer”,

Art. 53 - A criança e o adolescente têm direito à educação, visando pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
 I- igualdade de condição e acesso e permanência na escola;
 II- direito de ser respeitado por seus educadores;
 III- direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
 IV- direito de organização e participação em entidades estudantis;
 V- acesso à escola pública e gratuita próxima à sua residência.
 Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais

A novidade fica por conta do acréscimo da expressão “próximo à sua residência”, que segundo Oliveira (2002) “agregam novos elementos à Declaração do Direito à Educação consignada na Lei Maior” (OLIVEIRA, 2002, p. 30).

De forma sintetizada Oliveira (2002) comenta sobre os dispositivos do ECA no que tange ao direito à educação:

O Art. 55 prescreve que ‘Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos em rede regular de ensino’. O Art. 56 prevê que: ‘Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: (...) II- reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; III – elevados níveis de repetência (OLIVEIRA, 2002, p. 30).

De acordo com Vasconcelos (2010, p. 264) ao comentar esse dispositivo para o *Estatuto Comentado*, afirma que ao assegurar esses direitos o ECA “quer que todas as

crianças e adolescentes brasileiros tenham uma escola pública gratuita, de boa qualidade, e que seja realmente aberta e democrática” de forma a preparar o aluno para o exercício da cidadania.

O inciso I do art. 53 se refere à “*igualdade de condição e acesso e permanência na escola*” segundo Costa (2010) ao apontar os fatores que impedem a garantia desse direito relata que:

O direito à permanência é hoje o grande ponto de fracasso escolar em nosso País. As crianças chegam mas não ficam, isto é são vítimas dos fatores intra-escolares de segregação pedagógica dos mais pobres e dos menos dotados. A luta pela igualdade de condições de permanência na escola é hoje o grande desafio do sistema educacional brasileiro. É importante, portanto, que todos aqueles que estejam engajados neste combate saibam que o direito à permanência na escola está judicialmente tutelado no Estatuto da Criança e do Adolescente, abrindo assim possibilidades novas na luta pela equalização do acesso a esse instrumento básico da cidadania que é a educação (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 264).

O inciso II do art. 53 do Estatuto preconiza o direito do educando de “*ser respeitado por seus educadores*”. Esse direito, de acordo com Costa (2010), “consta do *caput* do art. 227 da Constituição Federal juntamente com os direitos à liberdade e à dignidade” e sem dúvida é a “base sobre o qual se assenta a integridade física, psicológica, moral e cultural do educando” e, de acordo com o autor, este dado deverá ser “levado em conta na estrutura curricular e no cotidiano relacionamento entre crianças, adolescentes e adultos na vida escolar” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 265).

O inciso III do art.53 do ECA afirma que é direito do educando “contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores” e acordo com Oliveira (2002, p. 30) este dispositivo “cria condições para se discutir, em termos concretos, a exclusão na escola, pois em geral, ela é feita através dos mecanismos de avaliação originando, no debate educacional, até mesmo a expressão ‘pedagogia da repetência’” (OLIVEIRA, 2002, p. 30). Neste mesmo sentido Costa (2010) afirma que “hoje, é sabido que a avaliação é um ‘locus’ privilegiado do processo de discriminação escolar da pobreza”, de acordo com este autor “ao abrir a possibilidade do exercício ativo da contestação por parte do educando, o Estatuto da Criança e do Adolescente contribui para uma efetiva democratização das práticas escolares”, pois leva à criança e o adolescentes “à condição de sujeito de direitos no interior mesmo do processo pedagógico” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 265).

O inciso IV do art. 53 do ECA se refere ao direito à “*participação em entidades estudantis*” segundo Costa (2010) este dispositivo se trata “do mecanismo garantidor, no plano da participação cívico-política, das conquistas asseguradas nos incisos anteriores”. De

acordo com este autor “a participação em entidades estudantis é a prefiguração do exercício ativo de participação política no plano social mais amplo e constitui um valor pedagógico em si mesmo”, pois se configuram em “um exercício prático de cidadania ativa” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 265 – 266).

De acordo com Oliveira (2002, p. 30), “o acréscimo do inciso V [do art. 53 do ECA] possibilita a exigência de ‘escola próxima à residência’ do educando e, na hipótese de isto ser inviável no curto prazo, a exigência do transporte escolar gratuito” (OLIVEIRA, 2002, p. 30).

O art. 54 do ECA, conforme informa Oliveira (2002, p. 30), “repete *ipsis litteris* o Art. 208 da CF 88”. O art. 55 do ECA estabelece que “os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”. Esta obrigação, expressa em lei, gera a responsabilização do responsável quando houver o seu descumprimento sem justa causa por parte do Conselho Tutelar. Conforme comentário de Garcia (2010, p. 274) o disposto no art. 55 do Estatuto condiz com o “texto da Constituição de 1988, ao fixar também no art. 227, reiterando, inclusive o art. 208, que o direito à educação, com absoluta prioridade é dever da família, da sociedade e do Estado”. Desta forma “o pai negligente, tanto quanto o Poder Público desleixado, pode ser chamado a responder pela não matrícula da criança na escola” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 274).

O art. 56 do ECA determina que:

Art. 56 – Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:
I – maus-tratos envolvendo seus alunos;
II – reiteração de faltas injustificadas e evasão escolar, esgotados os recursos escolares;
III – elevados níveis de repetência.

Este dispositivo atribui aos dirigentes dos estabelecimentos de ensino a obrigação de informarem ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos que envolvam seus alunos e os casos de reiteradas faltas injustificadas, evasão escolar ou de elevados níveis de repetência, desde que esgotados os recursos escolares. De acordo com Vasconcelos ao comentar este artigo coloca que:

Em todos os três casos, que são freqüentes nas escolas públicas brasileiras, a comunicação ao Conselho Tutelar se nos afigura certa e proveitosa, porquanto este figura como uma instância também co-responsável no desenvolvimento do processo educacional da criança e do adolescente e com acesso a freqüência mais rotineira

junto aos pais ou responsável. Assim, definida as responsabilidades, as duas instâncias – a escola e o Conselho Tutelar – vão desenvolver juntas os esforços necessários à solução das questões acima aludidas.

O art. 57 do ECA assim estabelece:

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

Este artigo do estatuto, de acordo com Vasconcelos (2010), se torna imprescindível para que sejam formulados mecanismos eficazes para a permanência e a inserção de crianças e adolescentes na escola “que por falta de um calendário adequado; de uma seriação compatível com o seu nível de escolaridade; um currículo mais sintonizado com as aspirações do educando e que possibilite seu ingresso no mercado de trabalho” além do desenvolvimento de “metodologia, didática e avaliação que sejam frutos de um processo democrático e participativo, capaz, por isso mesmo, de despertar o interesse daqueles a quem se destina, [e] são excluídos, logo na 1ª série [...]” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 275).

O art. 58 do ECA determina que:

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

Este artigo estabelece que para um pleno desenvolvimento do processo educacional é necessário que sejam respeitados os valores (culturais, artísticos e históricos) inculcados na realidade social em que se encontram inseridos às crianças e os adolescentes (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 279), garantindo-se a liberdade de criação e também o acesso a fontes de cultura. De acordo com os comentários de Serra (2010, p. 279) este dispositivo do ECA “contém potencialidade revolucionária” pois abrange conjuntamente educação, cultura e criação; e para que possa ser assimilado em sua magnitude “o processo educacional dever ser compreendido, como toda relação da criança e do adolescente com a vida, através dos adultos com quem convive, direta e indiretamente, e não só com os profissionais da Educação” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 279).

Finalmente último artigo do Capítulo IV do ECA, o art. 59, assim estabelece:

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

Este artigo determina a responsabilidade dos Municípios em desenvolver ações que visem programações culturais, esportivas e de lazer destinadas à infância e juventude, sendo que para tanto poderão contar com o apoio dos Estados e da União (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 282).

O Capítulo VII do ECA trata “*da proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos*” onde através do art. 208 fica estabelecido:

Art. 208 – Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente referentes ao não-oferecimento ou oferta irregular:

- I- do ensino obrigatório;
- II- do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- III- de atendimento em creches e pré-escolas à crianças de zero a seis anos de idade;
- IV- de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- V- de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;
- VI- de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;
- VII- da acesso às ações e serviços de saúde;
- VIII- de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.
- IX – de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes.

§ 1º As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela lei.

§ 2º A investigação do desaparecimento de crianças ou adolescentes será realizada imediatamente após notificação aos órgãos competentes, que deverão comunicar o fato aos portos , aeroportos, Polícia Rodoviária e companhias de transporte interestaduais e internacionais, fornecendo-lhes todos os dados necessários à identificação do desaparecido. (Incluído pela Lei 11.259, de 2005)

O presente dispositivo enumera as ações de responsabilidade pelo não oferecimento o pela oferta irregular de serviços públicos que são garantidos legalmente à população infanto juvenil. Bezerra (2010) enumera nesse rol de ações que visam a outros interesses próprios da criança e do adolescente protegidos pela Constituição e pela lei as seguintes ações:

[...] ações destinadas a promover reforma em entidades de atendimento à criança e ao adolescente; ações destinadas a promover a construção de casas de abrigo e internação para crianças e adolescentes; ações na área de saúde visando a reformas e ao correto funcionamento de unidades hospitalares; ações para permitir o acesso de

deficientes físicos aos meios de transporte, a estabelecimentos escolares, unidades de lazer, etc.; ações para garantir a assistência prioritária e integral da gestante ao neonato; ações para garantir exames médicos laboratoriais; de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero à seis anos de idade, de ensino noturno regular, de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental; dos serviços de assistência social visando a proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como amparo às crianças e adolescentes que dele necessitam, assim também para a escolarização e profissionalização dos adolescentes privativos de liberdade, sem prejuízo de outras hipóteses de interesses individuais, difusos e coletivos próprios da infância e da adolescência protegidos pela Constituição e pela lei [...] (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 981)

Também o artigo 210 do ECA estabelece a legitimação corrente para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, nos seguintes termos:

Art. 210 - Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente:

I – o Ministério Público;

II- a União, os Estados, os municípios, o Distrito Federal e os Territórios;

III- as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da Assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

§ 1º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

§ 2º Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado poderá assumir a titularidade ativa.

Segundo Oliveira (2002) “este detalhamento legal, permite, do ponto de vista jurídico, amplo apoio a ações por qualquer uma dessas instituições, até mesmo, por parte de associações da sociedade civil, para representarem ao Sistema de Justiça visando garantir o direito à educação” (OLIVEIRA, 2002, p. 36).

Ambos os artigos 208 e 210 fazem parte do Capítulo VII do ECA que se refere à proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, de acordo com Bezerra (2010) este Capítulo envolve seis conceitos distintos que, neste caso preferimos transcrever a fim de proporcionar um melhor entendimento acerca do tema, esses conceitos são:

Proteger – do latim, *protegere*, composição do prefixo *pro* (em favor de) e *tegere* (supino *tectum*), que significa “cobrir, vestir” [...] O *Grande Dicionário Etimológico-Prosódico*, de Francisco Silveira Bueno, registra como sinônimos de *proteger*: amparar, defender, socorrer, beneficiar, apoiar, garantir, cobrir, abrigar e resguardar. Aurélio Buarque de Holanda fornece, ainda, o conceito de “preservar do mal, tomar a defesa e ter a seu cuidado os interesses de alguém” (*Novo dicionário da Língua Portuguesa*). *Judicial* – diz de seu efeito que se produz perante o Poder Judiciário, isto é, a proteção em juízo. *Interesse* – palavra de conceito juridicamente definido e que no ordenamento jurídico nacional se entende sempre combinado à idéia de legitimidade, porquanto nenhum interesse pode ser juridicamente protegido sem que haja por legitimado. [...] Existe interesse juridicamente protegível quando, em situação que possa configurar contrariedade, faz cabível providência

jurisdicional de modo a que o pedido ao juiz traduza formulação adequada à pretensão resistida, á satisfação do interesse tornado incerto ou desprotegido. O capítulo trata desse interesse na sua feição individual indisponível, difusa e coletiva. *Interesse individual* – diz-se daquele que se refere a um só indivíduo e, pó isso, quase sempre, à manifestação do próprio interessado diretamente em juízo. Os interesses individuais relativos à infância e à adolescência são indisponíveis, por isso compreendidos na esfera de atribuição do Ministério Público [...] *Interesse difuso* – diz respeito a uma pluralidade de pessoas, sem que uma só delas tenha legitimação para defendê-lo em seu próprio nome. Por natureza, o interesse difuso é imensurável em termo de manifestação de seus destinatários. Não se pode determinar com precisão quais os indivíduos que se encontram concretamente em situação de interesse comum. É o que se dá no art. 220, § 3º, II da CF quando a produção e programação das emissoras de rádio e televisão atendendo aos princípios de preferências e finalidades, promoção da cultura nacional e regional e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, consagrados no art. 221 da mesma CF. [...] *Interesse coletivo* – a soma de interesses individuais faz o interesse coletivo, o que equivale a poder ser definido em relação a um só indivíduo como em relação a qualquer de seus beneficiários. Contrariamente ao interesse difuso, o interesse coletivo é de possível quantificação quanto a quem o possa invocar individualmente. [...] (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 979 – 980, grifos da autora).

Diante do exposto nesta parte do trabalho podemos concluir que para que o direito à educação seja garantido de fato é necessário: a) que o Estado garanta a existência e o funcionamento de escolas públicas que atendam satisfatoriamente a demanda; b) que os pais ou responsável garanta a permanência da criança ou adolescente na escola, fazendo a matrícula, zelando pela freqüência, entre outros; c) por sua vez, a própria criança ou adolescente deve cumprir com suas obrigações de educando, ou seja, deve comparecer às aulas, respeitar as regras escolares, fazer os deveres, etc. Desta forma, quando um desses atores não cumpre com sua função o direito à educação se torna ameaçado ou violado. E isto pode ocorrer em função do próprio Estado quando este, por exemplo, não fornece a vaga ou encontra mecanismos para excluir o aluno; em função da ação ou inércia dos pais ou responsável, que não realiza a matrícula dos filhos, não acompanha o desenvolvimento escolar do filho ou pupilo; ou ainda em função da própria conduta da criança ou adolescente, que se recusa em cumprir com suas obrigações escolares. Em todos esses casos cabe ao Conselho Tutelar, no uso de suas atribuições que lhe conferem a Lei Federal 8069/90, adotar as providências necessárias a fim de garantir este direito ameaçado ou violado. Essas providências estão previstas no ECA e vão desde atendimento de orientação à aplicação de medidas de proteção e requisições de serviço público na área.

Há de se considerar as desigualdades sociais, econômicas e culturais da população brasileira. O acesso, a permanência e o sucesso escolar não se restringem a ato de mero voluntarismo. As condições materiais são essenciais para que o direito não seja apenas formal, mas se efetive em todo o país e para todos os cidadãos.

2. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E AS RECENTES ALTERAÇÕES LEGAIS (LEI 12.010, DE 3.8.2009)

O artigo 227 da Constituição foi regulamentado pela Lei Federal 8.069 – Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), em 13 de julho de 1990.

O Estatuto é composto da seguinte forma:

LIVRO I – PARTE GERAL

Título I – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Título II – DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Capítulo I – DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE

Capítulo II – DO DIREITO À LIBERDADE, AO RESPEITO E À DIGNIDADE

Capítulo III – DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Sessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Sessão II – DA FAMÍLIA NATURAL

Sessão III – DA FAMÍLIA SUBSTITUTA

Subsessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Subsessão II – DA GUARDA

Subsessão III – DA TUTELA

Subsessão IV – DA ADOÇÃO

Capítulo IV – DO DIREITO À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER

Capítulo V – DO DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROTEÇÃO AO TRABALHO

Título III – DA PREVENÇÃO

Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo II – DA PREVENÇÃO ESPECIAL

Sessão I – DA INFORMAÇÃO, CULTURA, LAZER, ESPORTES, DIVERSÕES E ESPETÁCULOS

Sessão II – DOS PRODUTOS E SERVIÇOS

Sessão III – DA AUTORIZAÇÃO PARA VIAJAR

LIVRO II – PARTE ESPECIAL

Título I – DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO

Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo II – DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO

Sessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Sessão II – DA FISCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES

Título II – DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO

Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo II – DAS MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTEÇÃO

Título III – DA PRÁTICA DE ATO INFRACIONAL

Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo II – DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Capítulo III – DAS GARANTIAS PROCESSUAIS

Capítulo IV – DAS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS

Sessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Sessão II – DA ADVERTÊNCIA

Sessão III – DA OBRIGAÇÃO DE REPARAR DANO

Sessão IV – DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE

Sessão V – DA LIBERDADE ASSISTIDA

Sessão VI – DO REGIME DE SEMILIBERDADE

Sessão VII – DA INTERNAÇÃO

Capítulo V – DA REMISSÃO

Título IV – DAS MEDIDAS PERTINENTES AOS PAIS OU RESPONSÁVEIS

Título V – DO CONSELHO TUTELAR

Capítulo I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
Capítulo II – DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO
Capítulo III – DA COMPETÊNCIA
Capítulo IV – DA ESCOLHA DOS CONSELHEIROS
Capítulo V – DOS IMPEDIMENTOS
Título VI – DO ACESSO À JUSTIÇA
Capítulo I – DISPOSIÇÕES GERAIS
Capítulo II – DA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE
Sessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS
Sessão II – DO JUIZ
Sessão III – DOS SERVIÇOS AUXILIARES
Capítulo III – DOS PROCEDIMENTOS
Sessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS
Sessão II – DA PERDA E DA SUSPENSÃO DO PODER FAMILIAR
Sessão III – DA DESTITUIÇÃO DA TUTELA
Sessão IV – DA COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA
Sessão V – DA APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL ATRIBUÍDO A ADOLESCENTE
Sessão VI – DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM ENTIDADE DE ATENDIMENTO
Sessão VII – DA APURAÇÃO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA ÀS NORMAS E PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE
Sessão VIII – DA HABILITAÇÃO DE PRETENDENTES À ADOÇÃO
Capítulo IV – DOS RECURSOS
Capítulo V – DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Capítulo VI – DO ADVOGADO
Capítulo VII – DA PROTEÇÃO JUDICIAL DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, DIFUSOS E COLETIVOS
Título VII – DOS CRIMES E DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS
Capítulo I – DOS CRIMES
Sessão I – DISPOSIÇÕES GERAIS
Sessão II – DOS CRIMES EM ESPÉCIE
Capítulo II – DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

O Estatuto trouxe importantes conceitos que envolvem a doutrina jurídica da proteção integral, de forma bastante abrangente tenta englobar as questões da infância nas mais diversas áreas prevendo medidas administrativas e judiciais em caso de violações a fim de possibilitar a garantia do pleno cumprimento da norma.

Nesta parte do trabalho procuraremos explicitar os artigos constantes no Título I do Estatuto, que trata sobre “*as disposições preliminares*”, pois nele estão contidos os conceitos da área. O Título II que trata dos Direitos fundamentais de crianças e adolescentes é constituído por cinco capítulos: o capítulo I trata mais especificamente dos Direitos à vida e à saúde, integrado por oito artigos; o Capítulo II dispõe sobre o Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, constituído por quatro artigos; o Capítulo III trata do Direito à convivência familiar e comunitária constituído por 34 artigos; o Capítulo IV dispõe sobre o Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, composto por 6 artigos; e por último, o Capítulo V, trata do Direito à profissionalização e à proteção no trabalho, composto por dez artigos. O

Título III do Estatuto dispõe sobre a Prevenção, ele é composto por dois capítulos: o primeiro traz as disposições gerais e o segundo dispõe sobre a prevenção especial, onde existem três seções: “Da informação, cultura, lazer, esportes diversões e espetáculos”, “Dos produtos e serviços” e “da autorização para viajar”. O livro II do ECA trata da parte especial dispondo sobre: a Política de Atendimento, as Medidas de Proteção; da Prática de Ato Infracional; das Medidas Pertinentes aos pais ou responsáveis; do Conselho Tutelar; do Acesso à Justiça; dos Crimes e das infrações administrativas, finalizando com as disposições finais e transitórias.

Recentemente em virtude da Lei Federal 12.010, de 3 de agosto de 2009, algumas alterações foram introduzidas ao ECA, sobretudo à parte que diz respeito ao *Direito à convivência familiar e comunitária*. Sobre esta nova Lei Cury (2010) comenta, que ela foi inicialmente anunciada como a nova “Lei de Adoção”, mas no entanto, trata-se de alterações que abrangem também “garantias às gestantes no capítulo relativo ao *Direito à vida e à Saúde*”, além de dispositivos referentes à guarda e a tutela; alterações voltadas para as linhas e diretrizes de ação da política de atendimento; as atribuições das entidades de atendimento; e também alterações no capítulo sobre às *Medidas Específicas de Proteção*, “com a inclusão do *programa de acolhimento familiar* e a substituição do termo *abrigo* por *acolhimento institucional*, além de inovadoras atribuições do Conselho Tutelar” e o capítulo relativo aos *Procedimentos*, também foi alterado (*Estatuto Comentado*, 2010, nota do editor à 10ª Ed.).

Com esta legislação novos conceitos foram agregados ao ECA, como por exemplo, a noção de *família extensa* ou *ampliada*, no caso de crianças que necessitem de medidas específicas de proteção; e ainda restringe a medida de proteção de *acolhimento institucional* aplicada pelo Conselho Tutelar, discriminando os casos passíveis para o acolhimento, exigindo o esgotamento de todos os recursos por parte do Conselho Tutelar.

A primeira parte do Estatuto trata das “*Disposições Preliminares*”, o primeiro artigo deixa claro que se trata de uma lei que dispõe sobre a *Proteção Integral* da criança e do adolescente. De acordo com deferentes autores esta explicitação rompe definitivamente com a doutrina que vigorava anteriormente no país, conhecida como doutrina da *Situação Irregular* do antigo Código de Menores de 1979.

Cury e Silva (2010) relatam que os legisladores agiram de forma coesa com os documentos internacionais aprovados com amplo consenso da comunidade das nações, além de comprovar o que já estava prescrito na Constituição de 1988. Segundo eles:

A *proteção integral* dispensada à criança e ao adolescente encontra suas raízes mais próximas na Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 20.11.89 e pelo Congresso Nacional Brasileiro em 14.9.90, através do Dec. Legislativo 28. A ratificação ocorreu com a publicação do Dec. 99.710, em 21.11.90, através do qual o Presidente da República promulgou a Convenção, transformando-a em lei interna (*Estatuto Comentado*, 2010, p.17-18).

O juiz de direito italiano, Vercellone (2010) esclarece que se deve entender a proteção integral:

[...] como o conjunto de direitos que são próprios apenas dos cidadãos imaturos; estes direitos, diferentemente daqueles fundamentais reconhecidos a todos os cidadãos, concretizam-se em pretensões nem tanto em relação a um comportamento positivo por parte da autoridade pública e dos outros cidadãos, concretizam-se em pretensões tanto em relação a um comportamento negativo (abster-se da violação daqueles direitos) quanto a um comportamento positivo por parte da autoridade pública e dos outros cidadãos, de regra dos adultos encarregados de assegurar esta proteção especial. Em força da proteção integral, crianças e adolescentes têm o direito de que os adultos *façam coisas em favor deles* [...] (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 36, grifos do autor).

O segundo artigo do ECA dispõe que “nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade”, este artigo se refere principalmente no caso de algumas medidas aplicadas à adolescentes autores de ato infracional.

O 3º artigo do Estatuto preconiza:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerente à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 34).

De acordo com Vercellone (2010) este artigo afirma pelo menos três princípios, que segundo ele, são:

a) crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais, assegurados a toda pessoa humana; b) eles têm direito, *além disso*, à proteção integral que é a eles atribuída por este Estatuto; c) a eles são garantidos também todos os instrumentos necessários para assegurar seu desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual, em condições de liberdade e dignidade (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 35, grifo do autor).

Segundo o autor, o primeiro princípio afirma a plena capacidade jurídica de crianças e adolescentes quanto aos direitos fundamentais, isto significa que não é pelo fato de estar física e psiquicamente imatura que a criança e o adolescente serão tratados de forma

diferente perante aos direitos fundamentais. De modo que deverá ocorrer a “perfeita correspondência entre a situação jurídica da criança e do adolescente e a situação jurídica do adulto” sendo estes “identificados basicamente nos direitos da personalidade *seja em relação o Estado, seja em relação aos outros cidadãos*. O segundo princípio reafirma o primeiro “no sentido de que o legislador afirma a plena compatibilidade entre a titularidade dos direitos fundamentais e a proteção integral”. Já o terceiro princípio, segundo Vercellone (2010) é advindo de outras “Constituições modernas (como o art. 3º, c. 2, da Constituição italiana), posto que liberdade e dignidade são os bens mais preciosos de toda pessoa humana”, o que acaba impondo “a coletividade a eliminação de qualquer obstáculo que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impeça o pleno desenvolvimento da pessoa humana” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 36).

O 4º artigo do Estatuto versa:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes 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 e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Dalari (2010, p. 41) comenta que este artigo “estabelece, em primeiro lugar, que são deveres da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes e dar-lhes a proteção essencial”. Sendo que, ao se acrescentar a expressão “comunidade” em relação ao texto da CF/88, o texto do ECA destacou “uma espécie de agrupamento que existe, dentro da sociedade e que se caracteriza pela vinculação mais estreita entre seus membros, que adotam valores e costumes comuns”. A responsabilidade da família, segundo o mesmo autor “universalmente reconhecida como um dever moral decorre da consangüinidade e do fato de ser o primeiro ambiente em que a criança toma contato com a vida social”. A respeito da *sociedade em geral* e do *Poder Público*, a primeira diz respeito à convivência dos demais sujeitos da sociedade em relação ao trato de crianças e adolescentes; já sobre o Poder Público o Estatuto refere-se ao Estado, “por todas as suas expressões”. Pois, por meio de lei não se poderia atribuir responsabilidade “a uma entidade que não tivesse competência institucional para tratar do assunto” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 41 - 42). Desta forma, o autor ressalta a importância de se verificar o

que dispõe a CF/88 sobre as competências em relação a crianças e adolescentes, embora o autor ressalte que apesar de não existir qualquer disposição constitucional acerca da competência para a prestação de serviços, visando, especificamente, à garantia dos direitos ou à proteção da infância e da juventude por parte da União, dos Estados e dos Municípios, através do art. 23 da CF/88 é enumerado competências conjuntas entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, onde se encontram alguns incisos que incluem os cuidados de crianças e adolescentes. O autor destaca os incisos II, V e X deste art. 23, o primeiro determina cuidar da saúde e da assistência pública; o segundo determina que se proporcionem meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; e o inciso X trata das competências comuns para o combate das causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 42). Acrescenta que “todos esses setores da organização pública são responsáveis pela adoção de providência que ajudem as crianças e os adolescentes a terem acesso aos seus direitos, recebendo a necessária proteção” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 42 - 43).

O Art. 5º do Estatuto ressalta que:

Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 48).

Segundo Lahalle (2010, p. 48) “este artigo não pode ser isolado do contexto em que foi colocado pelo legislador, isto é, no corpo das ‘Disposições preliminares’, completando, assim, o disposto nos artigos precedentes, em particular nos arts. 3º e 4º”. De acordo com a autora a proteção de que trata esta lei “já não é mais obrigação exclusiva da família. É um dever social. Todos devem velar pela dignidade e proteção da criança e do adolescente” (*Estatuto Comentado*, 2010).

O Art. 6º determina:

Na interpretação desta Lei, levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

De acordo com Costa (2010, p. 58), este artigo é a chave, do ponto de vista teleológico, para a leitura e a interpretação do ECA, pois levanta os aspectos a serem levados

em conta na correta compreensão acerca da norma. Ao referir-se aos “fins sociais a que se destinam” inscrevem o Estatuto “num movimento mais amplo de melhoria, ou seja, de reforma da vida social no que diz respeito à promoção, defesa e atendimento dos direitos da infância e da juventude” (*Estatuto Comentado*, 2010). A “exigência do bem comum” deve ser interpretada como “a explicitação de um propósito que presidiu a luta pelo novo ordenamento jurídico”, superando-se “toda forma de corporativismo, de elitismo, de batismo, de dogmatismo religioso ou ideológico e de partidarismo de toda e qualquer espécie”. Pois, de acordo com o autor, trata-se da afirmação, no plano positivo de “um valor ético e revestido de universalidade, capaz, por isso mesmo, de sobrepor-se às diferenças inerentes à conflitividade natural e saudável da vida democrática” (*Estatuto Comentado*, 2010).

No que se refere aos “direitos e deveres difusos e coletivos”, o autor retoma a questão trazida pelo art. 227 da CF/88 sobre declarar dever da família, da sociedade e do Estado os direitos das crianças e dos adolescentes. Esclarece que “esta articulação direito-dever perpassa todo o corpo do Estatuto e se adensa de forma instrumental no Capítulo VII, que trata, precisamente, de proteção judicial dos interesses individuais difusos e coletivos”. Por fim, o art. 6 traz o reconhecimento da criança e do adolescente como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”, sendo que, segundo Costa (2010, p. 59) “o reconhecimento da peculiaridade dessa condição vem somar-se à condição jurídica de sujeito de direitos e à condição vem somar-se à condição política de absoluta prioridade”, essa configuração e constitui-se num “tripé que configura a concepção de criança e adolescente do Estatuto, pedra angular do novo Direito da infância e da juventude no Brasil”. O autor conclui afirmando que:

[...] a consequência prática de tudo isso reside no reconhecimento de que as crianças e adolescentes são detentores de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade e mais direitos especiais, que decorrem precisamente de seu estatuto ontológico próprio de “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” (*Estatuto Comentado*, p. 59).

Com este artigo se encerra as disposições do Título I do Estatuto; passaremos a tratar no próximo capítulo mais especificamente do órgão Conselho Tutelar, disposto no Título V do ECA.

3. CONSELHOS TUTELARES

O Conselho Tutelar (CT) é um órgão inovador no contexto da sociedade brasileira, criado com a missão de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. A implementação desses conselhos em todos os municípios brasileiros representa uma contribuição direta para que as diretrizes de proteção dos direitos humanos das novas gerações se tornem realidade e não fiquem restritas somente ao texto da lei. Nesse sentido, a atuação do CT tem o grande potencial de contribuir para a efetivação, no País, de mudanças profundas no atendimento à infância e à adolescência (CONANDA, 2009, p. 53).

Embora o Conselho Tutelar atenda casos das mais diversas áreas, optou-se por tratar neste trabalho apenas das demandas de atendimento relativas ao direito à educação. Entretanto, já apresentamos o diz o ECA a respeito do direito à educação, assim como parte da legislação específica. Nesta parte do trabalho apresentaremos detalhadamente o Título V do ECA, pois ele é inteiro dedicado ao órgão Conselho Tutelar. Constituído por cinco capítulos, contendo no total onze artigos, este dispositivo é bastante preciso ao demonstrar as ações que poderão ser desenvolvidas pelo órgão. O Capítulo I trata das disposições gerais para a sua criação e manutenção; o Capítulo II discrimina as atribuições do Conselho; o Capítulo III trata da competência do Conselho Tutelar; o Capítulo IV especifica sobre a escolha dos conselheiros, e o Capítulo V traz os critérios de impedimentos para exercer a função de conselheiro tutelar.

O Estatuto define e conceitua em seu artigo 131 o Conselho Tutelar como tendo três características básicas: “é um *órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional*, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (Art. 131, Cap. V do ECA, grifo nosso). A primeira característica é que o Conselho Tutelar é um órgão *autônomo*, e como tal o Conselho Tutelar não é subordinado a nenhum outro órgão ou instituição pública ou privada. Ou seja, os membros do Conselho Tutelar não devem obedecer às ordens diretas ou indiretas de prefeitos, ou juízes ou promotores; as decisões tomadas pelo colegiado devem estar sempre pautadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei máxima que define os direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros. O Conselho Tutelar tem ainda de “exercer suas funções com independência, inclusive para denunciar e corrigir distorções existentes na própria administração municipal, relativas ao atendimento às crianças e adolescentes (*Estatuto Comentado*¹⁰, 2007, p. 54). Podendo para tanto requisitar serviços públicos nas mais diversas

¹⁰ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMENTADO, comentários jurídicos e sociais, coordenador Munir Cury, 11ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

áreas e encaminhar para o poder judiciário casos de sua competência, como trataremos mais adiante.

A segunda característica do Conselho Tutelar é de ser *permanente*, isso significa que depois de criado não poderá mais deixar de existir, ou seja, “após ser criado por lei municipal e efetivamente implantado, passa a integrar de forma definitiva o quadro das instituições públicas municipais” (*Estatuto Comentado*, 2007, p. 54). Além disso, o Conselho Tutelar deve desenvolver uma “ação contínua e ininterrupta, ou seja, não deve sofrer suspensão, sob qualquer pretexto” (*Estatuto Comentado*, 2007, 54). Em muitos municípios, a exemplo de Rio Claro/SP o atendimento à população é realizado a qualquer momento nas vinte e quatro horas do dia, todos os dias da semana, funcionando fora do período comercial em forma de plantões realizado através de rodízio entre os (as) conselheiros(as) tutelares.

Sendo *Não-jurisdicional* o Conselho Tutelar não está ligado ao Poder Judiciário, está vinculado ao Poder Executivo (mas a esse não se subordina). Ao Conselho Tutelar não cabe julgar méritos e nem aplicar penas, pois suas funções são de caráter administrativo. O Conselho Tutelar diante de casos concretos pode determinar uma conduta às partes envolvidas, podendo buscar também auxílio do Poder Judiciário, se for o caso, mas não pode em momento algum estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas funções. Todas as atribuições do Conselho Tutelar estão previstas no ECA.

O Conselho Tutelar é acionado quando quaisquer direitos forem ameaçados ou violados (não forem cumpridos) – independente do direito em questão e de quem tenha sido o causador de tal violação – podendo ser a sociedade de forma geral, o Poder Público, pais ou responsáveis ou até mesmo as próprias crianças ou adolescentes (art. 98 do ECA). Entretanto, o Conselho Tutelar não tem caráter punitivo, quer seja de crianças e adolescentes ou de quem desrespeita direitos. O Conselho Tutelar é uma autoridade pública colegiada que zela para que os que devam cumprir os direitos das crianças e dos adolescentes, previstos na legislação, efetivamente os cumpram.

De acordo com a cartilha do *Pró-conselho Brasil*, a autonomia é um atributo essencial para que os membros do Conselho Tutelar através de seu colegiado possam ter liberdade para tomar decisões. No entanto, “a atuação dos conselheiros é passível de controle (fiscalização) de modo que evite abusos e omissões”, de acordo com a cartilha esse controle pode ser exercido de acordo com o que dispuser o Regimento Interno, ou conforme estiver disposto na lei municipal. De modo que, “embora não seja um ‘empregado da prefeitura’, o

membro do CT é considerado ‘funcionário público’ para fins de responsabilidade civil, penal e administrativa”, isto quer dizer que, “como tal, pode ser chamado a responder por sua ação abusiva e/ou omissão nos exercícios dos deveres funcionais, inclusive com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92)” (CONANDA, 2009, p. 54).

Já o artigo 132 do Estatuto estabelece que “*em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução*” (Art. 132, Cap. V do ECA). Silva (2010), ao comentar o dispositivo em tela para o *Estatuto Comentado*, aponta que a redação foi alterada pela Lei Federal 8.242, de 12.10.91, pois o original versava que os cinco conselheiros tutelares seriam “eleitos pelos cidadãos”, sendo que agora o artigo menciona “escolhidos pela comunidade local” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 633).

A respeito da escolha dos conselheiros o mesmo promotor justifica que “ao se falar em ‘escolhidos’, ao invés de ‘eleitos’, afasta-se a idéia de aplicação sistemática das regras do Código Eleitoral e legislação esparsa”, já quanto a alteração de “cidadãos” para “comunidade local”, o mesmo promotor interpreta a “possibilidade de se efetuar o processo de escolha de forma indireta, o que contraria sobremaneira a idéia básica de democracia participativa que inspirou a própria concepção dos Conselhos Tutelares” (*Estatuto Comentado*, 2010, p.634).

O dispositivo Art. 132 do Estatuto define ainda que cada município, obrigatoriamente, crie e mantenha em funcionamento pelo menos um Conselho Tutelar. A este respeito, alguns autores como, por exemplo, Sêda (2001) entende que: “Fundamentalmente o município dever ter UM Conselho Tutelar (principalmente quando os conselheiros são remunerados). Somente dever ter MAIS DE UM, quando houver excesso de trabalho para um só conselho. [...]” (SÊDA, 2001, p.46).

A este respeito o promotor André Pascoal da Silva, ressalta que esta exigência recai sobre o princípio da municipalização previsto no artigo 88, I, do Estatuto. Cabendo ao município decidir a necessidade da criação de mais de um Conselho Tutelar em funcionamento, dependendo de suas dimensões, porém, o promotor ressalta que “cada Conselho contará impreterivelmente com cinco membros, nunca mais, ou menos (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 634).”

A Resolução CONANDA-75, de 22.10.2001, também estabelece a este respeito:

Artigo 8º - O Conselho Tutelar será composto por 5 (cinco) membros, vedadas deliberações com número superior ou inferior, sob pena de nulidade dos atos praticados.

§1º Serão escolhidos no mesmo pleito para o Conselho Tutelar o número mínimo de 5 (cinco) suplentes.

§2º Ocorrendo vacância ou afastamento de qualquer de seus membros titulares, independentes das razões, dever ser precedida imediata convocação do suplente para o preenchimento da vaga e a conseqüente regularização de sua composição.

§3º No caso da inexistência de suplentes, em qualquer tempo, deverá o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente realizar o processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.

A duração do mandato de conselheiro tutelar será exercida pelo período de três anos, sendo permitida uma recondução, esta se dá no processo de escolha. De acordo com Ramos (2010) ao fazer os comentários sociais a tal dispositivo para o *Estatuto Comentado*, considera que a obrigatoriedade de cada município em manter em funcionamento pelo menos um Conselho Tutelar, pela primeira vez permite a população gerenciar as questões relativas a crianças e adolescentes que estejam em situação de vulnerabilidade, exigindo um posicionamento imediato da autoridade responsável. A autora ainda ressalta que:

A participação da comunidade no encaminhamento das questões é algo concreto e novo, vez que, por onde os fatos ocorrem, aí existirá sempre um grupo de pessoas escolhidas pela própria comunidade, entre aqueles que acumularam um saber científico ou empírico, para da solução ao problema surgido (*Estatuto Comentado*, 2010, p.636).

No entanto enfatiza que é de extrema importância o entendimento de que “essa participação é de caráter decisório e não tem, jamais, o cunho de simples execução de tarefas ou indicações de caminhos que poderão ser ou não levados em conta (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 636).”

De acordo com Soares (2010) não há nada que impeça a existência de mais de um Conselho Tutelar funcionando no mesmo Município, podendo até funcionar em dias e horários diversificados e no mesmo local, entretanto “é preciso que cada qual tenha sua área de atuação, pois, do contrário, estaria sendo burlada a característica de autonomia de um e de outro”. Podendo ser definida a “circunscrição de cada um conforme os limites dos distritos, dos subdistritos ou regiões administrativas” (*Estatuto Comentado*, 2010, p.654).

O Artigo 133 do Estatuto determina que para candidatar-se a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos: “I - *Reconhecida idoneidade moral*; II- *Idade superior a vinte e um anos*; III - *Residir no Município*”. Segundo esclarece Soares (2010, p. 638) “idoneidade moral” é o conjunto de qualidades que deve ter o cidadão que cumpre

corretamente seus deveres, públicos e privados (*Estatuto Comentado*, 2010). Coincidindo com a maioria civil, quanto à exigibilidade da idade superior a vinte e um anos, Soares (2010, p.638) esclarece que não se pode confundir ambas, pois se alguém conquista a maioria por qualquer outro motivo, quer seja pelo casamento, emancipação, entre outros, não satisfaz o que é requisitado em tal inciso (inciso II, artigo 133 do ECA) pois o que se exige de fato é a idade superior a 21 anos e não, obviamente, a maioria civil. Quanto a residir no município existe a importância de se conhecer a comunidade local para uma boa atuação do conselheiro tutelar, mas Soares (2010, p.639) salienta a questão de não confundir a residência com domicílio, pois a primeira, segundo ele, “é o lugar onde a pessoa tem, de fato, a sua morada atual, com ou sem a intenção de aí permanecer”; já o domicílio “é o lugar onde ela estabelece sua residência com ânimo definitivo. Se a pessoa tiver mais de uma residência onde alternadamente viva, ou vários centros de ocupações habituais, qualquer destes ou daqueles ou daqueles pode ser considerado domicílio.” Nada impede que a Lei Municipal disponha a respeito de outros critérios para a candidatura a membro do Conselho Tutelar.

Em seu artigo 134 o Estatuto estabelece que a

Art. 134 - Lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros. Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Soares (2010) esclarece que “ao contrário do Conselho Tutelar, os membros dos Conselhos de Direitos (CMDCA) não podem receber remuneração pelo exercício do cargo, conforme artigo 89 do ECA, mas os membros do Conselho Tutelar estão sujeitos ao que dispuser a lei municipal” de acordo com o juiz:

[...] evidentemente haverá Municípios onde se exigirá dos conselheiros tamanha dedicação que justificará uma remuneração razoável; em outros, bastará talvez um *jeton* para compensar eventuais perdas, e nos Municípios menores e mais pobres as funções poderão ser exercidas sem qualquer compensação financeira, utilizando-se profissionais e leigos que poderão exercer aquelas nobres funções sem prejuízo de suas atividades normais (*Estatuto Comentado*, 2010, p.654).

Já segundo a cartilha do *Pró-conselho Brasil* (2009, p. 91) ao apresentar a definição do CONANDA sobre o assunto, coloca que embora o ECA estabeleça que a remuneração dos Conselheiros Tutelares seja eventual:

[...] a extrema relevância de suas atribuições, somada às dificuldades encontradas no desempenho da função, bem como a indispensável dedicação exclusiva, em tempo integral” além do desenvolvimento de ações itinerantes e preventivas, a fim de que seja dado o mais completo e necessário atendimento à população infanto-juvenil do município, “exigem que a função seja subsidiada e em patamar razoável”. (Pró-conselho Brasil 2009, p. 91)

De acordo com o CONANDA “a experiência demonstra que, em municípios onde o Conselho Tutelar não tem seus integrantes subsidiados pela municipalidade e definidos em lei, o atendimento prestado é deficiente, assim como é insignificante o número de interessados em assumir a função” o que acaba comprometendo a própria existência do órgão, pois compromete o número de pessoas interessadas em assumir a função. No que tange ao princípio constitucional da prioridade absoluta torna-se “inaceitável é o argumento da ‘inexistência de recursos’ para o pagamento dos conselheiros tutelares”, pois quando se trata de direitos de crianças e adolescentes “imperava o comando da destinação privilegiada de recursos públicos (inclusive para assegurar o funcionamento do Conselho Tutelar), de modo a afastar nesse aspecto a discricionariedade do administrador”. De modo que, os recursos que forem necessários para o funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive a previsão dos conselheiros, deverão estar previstos no orçamento do município, de acordo com o disposto no art. 134, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90 (ECA). O CONANDA deixa a cargo de cada município “encontrar um parâmetro justo para a remuneração dos conselheiros tutelares, podendo ser tomados como referencia os valores pagos, a título de subsídio, aos mais elevados Cargos em Comissão”. Isto significa que:

[...] o Conselho Tutelar deve receber da administração pública tratamento similar dispensado por esta aos demais órgãos do município, com dotação de recursos necessários ao seu funcionamento e devidamente consignada no orçamento público municipal, sem a quebra de sua autonomia em face do Poder Executivo... (CONANDA, 2009, p. 91).

É importante salientar que não é possível ser feito o “repasse da verba via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que os recursos por ele captados não devem ser utilizados para o pagamento de conselheiros tutelares”, pois estes são considerados “servidores lotados no Conselho (desempenhando funções administrativas e/ou assessoria técnica) e/ou despesas de funcionamento de órgão” (CONANDA, 2009, p. 91). Além disso, a remuneração deve ser a mesma para todos os cinco conselheiros tutelares, sem adição para aquele que ocupar a função de presidente do Conselho Tutelar, vice-presidente ou secretário,

sendo que essas funções internas deverão estar previstas no Regimento Interno de cada Conselho Tutelar.

Encerrando o primeiro capítulo, o Artigo 135 do Estatuto assim versa: “*o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até julgamento definitivo*” (ECA, Art. 135). Segundo Soares (2010) a presunção à idoneidade moral é devida a exigência de requisito para candidatura, como colocado pelo artigo 133, I; no entanto se trata de uma presunção relativa, e não absoluta (isto significa ser admitido prova em contrário) (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 666). Quanto o direito à prisão especial, este é valido somente até a condenação definitiva, sendo que, caso condenado o conselheiro cumprirá a pena em prisão comum (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 666)

O Capítulo II do Título V do Estatuto discrimina as atribuições do Conselho Tutelar ele é composto pelos artigos 136 e 137. O Art. 136 estabelece as atribuições do Conselho Tutelar, este dispositivo é de suma importância para a atuação do conselheiro tutelar, pois predita quais procedimentos poderão ser adotados pelo Colegiado na resolução dos casos atendidos. Já o artigo 137 estabelece a competência para a exigência de revisão das decisões tomadas pelo Conselho Tutelar.

O Art. 136 do Estatuto assim estabelece:

Art. 136 - São atribuições do Conselho Tutelar:

- I- atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II- atender a aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III- promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
- I- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- II- encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- III- providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas nos artigos 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- V- encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI- providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas nos artigos 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII- expedir notificações;
- VIII- requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente, quando necessário;
- IX- assessorar o Poder Executivo local na elaboração e propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X- representar em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da CF;

XI- representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural¹¹;

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família”.

Ao comentar o dispositivo em tela, Carvalho (2010, p. 689) esclarece que, o primeiro inciso, dá o encargo para que o Conselho Tutelar atenda crianças e adolescentes que estejam em situação de risco pessoal e social, o que pode se dar “em razão de seus direitos terem sido ‘ameaçados os ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; em razão de sua conduta’ (art. 98)”, além disso realiza atendimento “a criança de até doze anos de idade que praticou uma infração penal, crime ou contravenção (art. 105)” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 686, grifo nosso). Desta forma, todas as crianças ou adolescentes nestas condições poderão ter as seguintes medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar, conforme especificadas no Art. 101 do Estatuto:

Art. 101 - Verificada qualquer das hipóteses previstas no artigo 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

O inciso II do Art. 136 do Estatuto versa sobre o atendimento prestado aos pais ou responsável, especificando as seguintes medidas, conforme Art. 129 do Estatuto:

Art. 129 - São medidas aplicadas aos pais ou responsável:

I – encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;

II – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV – encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

¹¹

O inciso XI teve sua redação modificada pela Lei 12.010/2009.

V – obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
VII – advertência;
VIII – perda da guarda;
IX – destituição da tutela;
X – suspensão ou destituição do poder familiar;
Parágrafo único. Na aplicação das medidas previstas nos incisos IX e X deste artigo, observar-se-á o disposto nos arts. 23 e 24.

De acordo com comentário de Silva (2010) poder ser traçado um paralelo entre “as funções enumeradas por este inciso e aquelas tratadas no tópico precedente, uma vez que as medidas tratadas no art. 29 têm basicamente o mesmo objetivo daquelas previstas no art. 101” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 675). Entretanto, enquanto as medidas previstas no art. 101 se referem à criança e ao adolescente com medidas de proteção, “as medidas do art. 129 têm como destinatários os pais ou os responsáveis pelos infantes e jovens”, prevendo medidas pertinentes (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 675).

O inciso III do Art. 136 do ECA estabelece que o Conselho Tutelar poderá promover a execução de suas decisões, podendo para tanto requisitar serviços públicos nas mais diversas áreas e representar à autoridade judiciária quando houver descumprimento de suas deliberações. Desta forma, quando se tratar de falta de vaga escolar, por exemplo, o Conselho Tutelar poderá requisitar junto à Secretaria de Educação ou Diretoria de Ensino de seu município o atendimento da demanda reprimida e caso o não problema não seja resolvido, o Conselho Tutelar poderá representar junto à Vara da Infância a fim de exigir que sejam cumpridas as suas determinações.

O inciso VI do Artigo 136 do ECA versa: “providenciar medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional”. Esse inciso demonstra que o adolescente autor de ato infracional é atendido pelo Conselho Tutelar aplicando as medidas previstas pela norma sempre que a autoridade judiciária entender necessário. Além de providenciar as medidas estabelecidas pelo poder judiciário, o Conselho Tutelar também pode, por exemplo: no caso de um adolescente apreendido pela prática de ato infracional este deverá ter o acompanhamento dos pais para “lavratura do boletim circunstanciado na delegacia de polícia, sendo caso de imediata liberação àqueles”, caso não haja o comparecimento dos pais à delegacia de polícia, a situação de risco se dá pelo fato senão da própria conduta do adolescente, por omissão de seus pais ou responsáveis (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 672). Neste caso cabe ao membro do Conselho Tutelar encaminhar o adolescente aos pais ou responsável ou se for o caso, de acolhimento

institucional do adolescente, conforme disposto no art. 101, VII do ECA. Devemos ressaltar que no caso de ato infracional praticado por crianças de até 12 anos, as medidas aplicadas correspondem as medidas de proteção previstas no art. 101, não cabendo aplicação das medidas sócio-educativas por parte do poder judiciário. Isto porque, o art. 98 do ECA prevê que situações completamente diversas podem causar uma situação de risco, por ameaça ou violação de seus direitos, culminando na aplicação de medidas iguais para situações que em tese poderiam demandar ações específicas e incompatíveis entre si (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 671).

O inciso V do Art. 136 trata sobre o encaminhamento por parte do Conselho Tutelar dos casos de competência da autoridade judiciária, como por exemplo, casos de definição de guarda ou pensão alimentícia, casos que necessitem de reconhecimento de paternidade, casos em que a criança se encontre na guarda de fato (e não de direito) de determinada pessoa, etc.

O inciso VI do Art. 136 do Estatuto, versa que o Conselho Tutelar deverá “providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas nos artigos 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional” indicam que ao lado das medidas sócio-educativas, aos adolescentes autores de atos infracionais também cabem as medidas previstas no art. 101, I a VI.

Já o inciso VII do art. 136 do Estatuto estabelece que o Conselho Tutelar poderá “*expedir notificações*” e sobre esse assunto os autores diferem um pouco nas opiniões. Segundo esclarece Silva (2010, p. 680), sobre o que se entende a respeito da notificação do Conselho Tutelar: “[...] a notificação do Conselho Tutelar pode se referir a atos ou fatos passados ou futuros, segundo se refiram a situações ocorridas ou a ocorrer que gerem consequências jurídicas emanadas do Estatuto, da Constituição ou outras legislações”. O Conselho pode “*expedir notificação de que* algo que ocorreu”, como por exemplo: “notificar o diretor de escola de que o Conselho determinou a medida de proteção n. III em relação ao aluno Fulano de Tal, matriculado naquela unidade de ensino”. Ou ainda “*expedir notificação para que* algo ocorra”, como por exemplo: “notificar os pais do aluno Fulano de Tal para que cumpram a medida aplicada, garantindo a frequência obrigatória de seu filho em estabelecimento de ensino, em decorrência de seu dever constitucional de assisti-lo, criá-lo e

educá-lo.”¹² Entretanto a autora esclarece também que “a notificação, de fato, pode ser compreendida no sentido do chamamento de pessoas para a sede do Conselho, e não apenas como para certificar terceiros interessados acerca de suas decisões”. Desta forma, segundo a autora “o conceito de ‘notificação’ relaciona-se com o conhecimento da prática de atos futuros, em seu conceito jurídico básico”. Sendo que não existe empecilho para que uma interpretação ampliativa seja tomada, no sentido de que se possa ser usado como instrumento para comparecimento de pais ou responsáveis em sua “própria sede ou mesmo para que empreendam atos futuros, como por exemplo, comparecer em reuniões ou entrevistas, nos casos em que lhe foram aplicadas algumas medidas previstas no art. 129 do ECA” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 680).

O inciso VIII dispõe que o Conselho Tutelar poderá requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário. E o inciso IX trata de que também é atribuição do Conselho Tutelar assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Sobre este dispositivo Silva (2010) coloca que, infelizmente “esta é uma função praticamente esquecida” e de suma importância, de acordo com a autora isso pode ocorrer porque graças a experiência e a prática do Conselho Tutelar estes “poderão servir de subsídios para a elaboração das leis orçamentárias – plano plurianual de ação, lei orçamentária anual e lei de diretrizes orçamentárias”, pois o Conselho teria condições para apontar “as áreas mais carentes da infância e juventude que devem ser subvencionadas com recursos do erário público” (*Estatuto Comentado*, p. 681).

O inciso X do art. 136 estabelece que o Conselho Tutelar poderá “*representar em nome da pessoa e da família contra a violação dos direitos previstos no art. 220, §3º, II, da Constituição Federal*”, Silva (2010, p. 681) explica este dispositivo informando que se trata do caso de o Conselho Tutelar tomar ciência de programas da programação de emissoras de rádio e televisão, que estejam exibindo programas e matérias nocivos ao desenvolvimento/formação de crianças e de adolescentes, sendo que o Conselho Tutelar deverá, diante destes casos “representar às autoridades competentes para que sejam tomadas as medidas judiciais cabíveis para coibir sua continuidade ou recompor os danos morais difusos porventura provocados” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 682).

¹² Edson Sêda, *ABC do Conselho Tutelar*, São Paulo, Apostila AMESC, 1992, p. 22, *apud* Wilson Donizete Liberati e Públio Caio Bessa Cyrino, *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*, 2ª Ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2003, p. 191.

Finalmente o inciso XI do art. 136 estabelece que cabe ao Conselho Tutelar:

[...] representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotados as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

Segundo Carvalho (2010), de acordo com este dispositivo cabe ao Conselho Tutelar representar ao Ministério Público “contra os pais que castigarem imoderadamente seu filho, que o deixarem em abandono, que praticarem atos contrários à moral e aos bons costumes (art. 395 do CC)” e ainda quando estes “descumprirem injustificadamente os deveres e as obrigações de guarda, sustento e educação da criança (art. 22 do Estatuto), para que aquele órgão proponha ações de perda e suspensão do poder familiar” (Estatuto Comentado, 2010, p. 689).

É importante destacar que o dispositivo em tela foi alterado graças à Lei 12.010/09, que acrescentou a parte final do inciso XI e o parágrafo único do art. 136, determinando que o Conselho represente ao Ministério Público casos de ajuizamento de ações de perda ou suspensão do poder familiar, sempre depois de esgotadas as providências do âmbito de sua atribuição a fim da promoção do convívio familiar da criança ou adolescente com a sua família natural. De acordo com Silva (2010) a nova redação se mostra mais coerente com o espírito do ECA e do Plano Nacional de Convivência Familiar, que “emprestam maior primazia ao núcleo familiar original; devendo apenas, em última instância, impor-se a colocação do infante em família substituta, baldadas a tentativas de fortalecimento social dos vínculos da família natural” (SILVA, In: *Estatuto Comentado*, 2010, p. 682).

É necessário ainda ressaltar que embora as atribuições do Conselho Tutelar estejam basicamente elencadas no art. 136 do Estatuto, este órgão também desempenha a atribuição de fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes, como por exemplo, “as entidades de abrigo e internato, os estabelecimentos judiciais, as delegacias especializadas e as delegacia generalizadas, as entidades sociais particulares de atendimento à criança e ao adolescente e outras (art. 95)” (CARVALHO, In: *Estatuto Comentado*, 2010, p. 689).

O artigo 137 do Estatuto estabelece que “as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo

interesse”. De acordo com Silva (2010, p. 691), este dispositivo “demonstra e reforça, mais uma vez, a idéia de autonomia do órgão colegiado”. Pois, “demonstra a natureza dos atos administrativos aplicados pelo Conselho Tutelar, com todos os seus atributos, conforme vem sendo sistematicamente afirmado na explanação dos artigos que cuidam deste órgão”. Segundo este autor “o presente artigo relaciona-se com os atributos da exigibilidade e da executoriedade, dada a desnecessidade de se recorrer previamente ao Poder Judiciário para a prática de tais atos”. Isto significa que, o Conselho Tutelar pratica ações inerentes às suas atribuições, “os quais apenas poderão ser revisados pelo Poder Judiciário, desde que haja provocação da parte interessada e que estes sejam praticados de forma ilegal ou com desvio de finalidade” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 691).

O Capítulo III do Estatuto é dedicado a esclarecer a competência do Conselho Tutelar, o seu Art. 138 assim estabelece: “*Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do art. 147*”. A título de esclarecimento, o art. 147 do Estatuto declara que:

Art. 147 - A competência será determinada:

I - pelo domicílio dos pais ou responsável;

II - pelo lugar onde se encontre a criança ou o adolescente, à fala dos pais ou responsável.

§1º Nos casos de ato infracional, será competente a autoridade do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

§ 2º A execução das medidas poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente.

§3º Em caso de infração cometida através de transmissão simultânea de rádio ou televisão, que atinja mais de uma comarca, será competente para aplicação da penalidade, a autoridade judiciária do local da sede estadual da emissora ou rede, tendo a sentença eficácia para todas as transmissoras ou retransmissoras do respectivo Estado.

O Capítulo IV do Título V do ECA trata da escolha dos conselheiros, o artigo 139 do Estatuto assim estabelece: “O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 694).

Finalmente no Capítulo V do Título V do Estatuto, o Art. 140, que dispõe sobre os impedimentos não exige maiores explicações, estipula quais são os impedimentos para exercer a função de conselheiro(a) tutelar.

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

Parágrafo único. Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital.

4. O CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE RIO CLARO/SP: demandas e ações.

4.1 Marcos Legais.

O município de Rio Claro/SP, segundo estimativa populacional IBGE-2010, atualmente apresenta uma população de 186.299 habitantes, tendo um limite territorial de 499 Km², Sendo que deste total 181.766 residem na área urbana e 4.533 pessoas vivem na área rural. De acordo com dados do Ministério da Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP – Censo Educacional 2009, no ano de 2009 o número de matrículas no ensino fundamental era de 23.516 matrículas. O número de escolas de ensino fundamental era de 54 escolas, onde destas 17 estaduais, 23 municipais e 14 escolas privadas. Abrangendo a pré-escola, o município possui 23 escolas públicas municipais e 18 escolas privadas. O ensino médio possui 21 escolas, sendo 13 públicas estaduais e 8 privadas. O total da população de 0 a 9 anos no município era de 23.599 habitantes e, na faixa etária de 10 a 19 anos, era de 27.662 habitantes (SEADE, 2009). A taxa de mortalidade do município é de 12,71(SEADE, 2009).

O município possui um Conselho Tutelar em funcionamento, o que de certa forma está consoante ao estabelecido pelo CONANDA¹³, como tratado no capítulo anterior recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes.

O Conselho Tutelar de Rio Claro atualmente possui a seguinte infra-estrutura: telefones, fax, 3 computadores com internet, uma impressora e uma viatura. Conta com o apoio de uma secretária, uma faxineira e um motorista disponibilizados pelo Poder Público local.

O Conselho Tutelar de Rio Claro foi criado em 1995, através da Lei n.º 2.769, de 24 de agosto de 1995, no entanto sua implantação ocorreu em 28 de julho de 1997. Podemos supor que este intervalo ocorrido entre a criação legal do Conselho Tutelar de Rio Claro e sua efetivação de fato ocorreu por conta da alternância do poder público municipal, pois tendo na época o prefeito municipal Dermeval da Fonseca Nevoeiro Júnior (1992-1996) promulgado a lei de criação do Conselho Tutelar em agosto de 1995 e só através do então prefeito Antônio

¹³ Resolução n.º 75, de 22 de outubro de 2001.

Cláudio de Mauro (1997 – 2000 e 2001 - 2004), foi a provado o 1º Regimento Interno do Conselho Tutelar, através do Decreto 5.713, de 03 de dezembro de 1997.

A Lei n. 2.769/95 que dispõe sobre a criação do Conselho Tutelar completará em 2011 dezesseis anos de vigência, ou seja, até a presente data esta lei não foi revogada e/ou atualizada a fim de acompanhar os novos preceitos legais. Ela é composta por apenas dois capítulos, o primeiro capítulo dispõe sobre o Conselho Tutelar, constituído de quatro sessões; o segundo capítulo versa a respeito das disposições finais e transitórias. Na Sessão I desta Lei estão contidas as disposições acerca da criação, composição e competência do órgão em tela. O primeiro artigo desta Lei determina que seja criado o órgão Conselho Tutelar no Município de Rio Claro; o parágrafo único dispõe que “os Conselhos Tutelares que forem instituídos após o primeiro, terão a área de atuação delimitada geograficamente de acordo com as zonas eleitorais do município”. O parágrafo 2º da Lei n.º 2.769/95, reafirma a natureza do órgão como não-jurisdicional, permanente e autônomo, conforme estabelece o art. 131 do ECA; o parágrafo 1º do art. 2º estabelece que o exercício da função trata-se de “serviço público relevante”, estabelecendo “presunção de idoneidade moral e prisão especial, em caso de crime comum, até julgamento definitivo”. O parágrafo 2º determina que “constará de Lei Orçamentária Municipal a previsão de recursos necessários ao funcionamento dos Conselhos Tutelares”. O artigo 3º assim estabelece:

Art. 3º - Cada Conselho Tutelar será constituído de cinco membros, escolhidos entre os cidadãos inscritos como eleitores no município, de reconhecida idoneidade moral, com idade superior à 21 anos, residir no Município, para mandato de três anos, observado o processo instituído nesta Lei, pendente de lista apresentada ao senhor Prefeito, que nomeará os membros.

Parágrafo 1º - Cada Conselho Tutelar elegerá o seu presidente e vice-presidente, cabendo aquele escolher o secretário dentre os demais membros. Parágrafo 2º - Caberá ainda ao Conselho Tutelar do Município elaborar o seu Regimento Interno, em 30 (trinta) dias após a sua posse, que será oficializado por ato do Executivo Municipal (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 1 - 2).

A redação apresenta em partes algumas informações constantes do art. 131 do ECA, quando se refere à quantidade de conselheiros tutelares que constituirá o órgão e a duração do mandato; entretanto agregam novas determinações quando tratam do processo de escolha dos membros. O art. 131 do ECA dispõe que os membros do Conselho Tutelar serão “escolhidos pela comunidade local [...] permitida uma recondução”, já a Lei Municipal n.º 2.769/95 de Rio Claro/SP explicita que os membros serão “escolhidos entre os cidadãos inscritos como eleitores no município [...] observado o processo instituído nesta Lei, pendente

de lista apresentada ao Senhor prefeito, que nomeará os membros”. O parágrafo 1º do art. 3º determina que o Conselho eleja o(a) seu(sua) presidente, vice-presidente, cabendo ao presidente nomear o secretário(a). O parágrafo 2º determina que o próprio Conselho Tutelar do município elabore o seu regimento interno, após 30 dias da data da posse, sendo oficializado por ato do Poder Executivo Municipal. O Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro foi publicado por meio do Decreto n.º 5713, de 03 de dezembro de 1997, assinado pelo Prefeito do município, dois anos após a criação formal do órgão.

O artigo 4º da Lei Municipal n.º 2.769/95 garante que o Conselho Tutelar tenha apoio técnico e administrativo de uma secretária, constituída por servidores requisitados ao Chefe do Poder Executivo Municipal, “dentre os seus funcionários contratados especificamente para atuarem ou colocados à disposição”. Atualmente a estrutura administrativa do Conselho Tutelar conta com uma secretária, uma faxineira e um motorista. O primeiro parágrafo deste artigo determina que a Secretaria do Conselho funcionará durante o horário do expediente, e o parágrafo 2º determina que o sistema de plantão seja fixado pelo Regimento Interno do Conselho Tutelar. Posteriormente definido através Regimento Interno do Conselho Tutelar o sistema de plantões foi estabelecido no Art. 5º do Decreto n.º 5.713 da seguinte forma:

Art. 5º. – O Conselho Tutelar terá funcionamento diário:

- a) Na sede, das 8:00 às 18:00, de segunda à sexta
- b) Em regime de plantão de segunda à sexta das 18:00 as 22 horas
- c) Finais de semana e feriados das 8:00 as 20:00 horas.

OBS: Conforme a demanda, poderá se necessário ser implantada escala de revezamento em regime de plantão noturno (22:00 às 8:00)

No início das primeiras gestões os plantões eram desenvolvidos diariamente apenas no período das 18:00 às 22:00 horas, esses atendimentos eram realizados utilizando a própria viatura do Conselho Tutelar e com um motorista da prefeitura que fazia escala de hora extra. Depois de certo tempo adquiriu-se o hábito de prestar os atendimentos de plantão utilizando uma viatura da guarda municipal da cidade. A justificativa apresentada para essa mudança era a seguinte: os atendimentos de plantão noturno realizados pelo Conselho Tutelar são geralmente acionados através de chamadas da polícia, postos de saúde e/ou guarda municipal; no intuito de desobrigar os motoristas da prefeitura a prestassem esse tipo de serviço fora do horário comercial, a guarda municipal se dispôs a prestar apoio ao Conselho Tutelar e a partir deste momento os atendimentos se estenderam pelo período das 18:00 às

8:00, ou seja o Conselho passou a estar apto a prestar serviço durante todo o período em que a sede estiver fechada para o atendimento ao público. Devemos esclarecer que os plantões do Conselho Tutelar são para atendimentos emergenciais, ficando o atendimento ao público em geral restrito ao horário comercial. Os casos emergências podem partir de qualquer órgão público ou não, ou de qualquer cidadão que se depare com uma ameaça ou violação de direitos que necessite do imediato atendimento por parte do Conselho Tutelar. Os órgãos públicos que funcionam vinte e quatro horas (hospitais, bombeiros, delegacias, guarda municipal, etc.) possuem o número do celular de plantão do Conselho Tutelar e podem acioná-lo sempre que necessário.

O artigo 5º da Lei Municipal n.º 2.769/95 determina que Conselho Tutelar de Rio Claro/SP “realizará tantas sessões quantas forem necessárias para solucionar os casos pendentes de decisão, não podendo se reunir menos de uma vez por semana”. Apesar de o Conselho Tutelar possuir autonomia para exercer suas funções, este artigo é um esforço do legislador municipal para que o Conselho Tutelar, enquanto órgão colegiado, realize sessões para a discussão dos casos atendidos. O parágrafo 1º deste artigo afirma que as sessões do Conselho Tutelar “será pública, exceto quando na defesa da intimidade se assim o exigir”. O parágrafo 2º do art. 5º determina que “a ausência injustificada de qualquer conselheiro a 3 (três) sessões consecutivas ou a 6 (seis) alternadas, no período de 01 (hum) ano, ou se for condenado a sentença irrecorrível, por crime ou contravenção penal, importará em perda de mandato do Conselho, caso em que os demais conselheiros deverão promover a convocação do suplente”. Caracterizando o esforço do legislador municipal em tentar garantir o compromisso do(a) conselheiro(a) tutelar em participar das sessões ordinárias do Conselho Tutelar. Atualmente o Conselho Tutelar continua realizando uma sessão semanal onde conta com a presença de todo o colegiado para a discussão de assuntos pertinentes.

O Art. 6º da Lei Municipal n.º 2.769/95 dispõe no caso da instalação de outros conselhos tutelares no município, determinando que a competência será determinada pelo “domicílio dos pais ou responsável”; “pelo lugar onde se encontra a criança ou adolescente na falta dos pais ou responsáveis.” O parágrafo 1º dispõe sobre casos de ato infracional praticado por criança, determinando que o Conselho Tutelar “do lugar de ação ou omissão, observadas as regras de conexão, contingência e prevenção”. O 2º parágrafo trata que “a execução das medidas protetivas poderá ser delegada ao Conselho Tutelar da residência dos pais ou responsável ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou o adolescente”.

O artigo 7º da Lei Municipal n.º 2.769/95 reproduz na íntegra os itens constantes nos artigos 136 e 98, do ECA que dispõe a respeito das atribuições do Conselho Tutelar, encerrando a sessão I da Lei n.º 2.769. A sessão II desta mesma lei dispõe a respeito do processo para a escolha dos membros dos Conselhos Tutelares. Lembrando que o ECA através do art. 132 estabelece que “no município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” (Art. 132, Cap. V do ECA). O ECA deixa a cargo da lei municipal disciplinar a forma que será realizada o processo de escolha dos membros que irão compor o CMDCA. O art. 8º da Lei Municipal n.º 2.769 estabelece que:

Art. 8º - A escolha dos Conselheiros Tutelares será feita pela comunidade local, através de um colégio eleitoral sob a responsabilidade do Conselho Municipal e sob fiscalização do Ministério Público, cabendo aquele conselho designar a data para a votação.

Parágrafo único – A primeira escolha para membros do Conselho Tutelar dar-se-á dentro de 90 a 120 dias a partir da publicação desta Lei e as demais 90 dias antes do encerramento dos mandatos dos conselheiros escolhidos, em dia, hora e local designados pelo Conselho Municipal (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 5).

O Conselho Municipal de que trata a Lei, embora não especificado, se refere ao CMDCA do município, que ficará encarregado de montar um colégio eleitoral e designar a data e a hora da votação para os membros que irão compor o Conselho Tutelar. O parágrafo único determina o prazo legal para a escolha dos membros que irão compor as gestões do Conselho Tutelar, sendo estipulado em noventa dias antes do encerramento da gestão vigente.

O art. 9º da Lei Municipal n.º 2.769/95, estabelece que:

Art. 9º - O sufrágio será restrito, a escolha indireta e o voto facultativo e secreto, só podendo concorrer candidatos inscritos por instituições ou associações que incluam entre seus fins a defesa dos interesses e direitos da criança e do adolescente, com atuação no Município e que preencham ainda os seguintes requisitos:

- a) estejam registradas na forma do artigo 90, parágrafo único; 91 e 261 da Lei 8.069/90 e legalmente constituídas a mais de 01 (hum) ano, se forem associações ou instituições não-governamentais;
- b) tenham seus programas inscritos de acordo com aquelas mesmas normas, se forem instituições governamentais (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 5 - 6).

Isso significa que o cidadão que quiser concorrer ao cargo de conselheiro tutelar no município de Rio Claro, deverá ser inscrito por uma instituição ou associação que atue no município legalmente a pelo menos um ano e incluam entre seus fins a defesa dos interesses e

direitos da criança e do adolescente, além de observar outros requisitos estabelecidos no art. 10 da Lei Municipal n.º 2.769/95 versa da seguinte forma:

Art. 10 – São requisitos para inscrição de candidatos:

- a) ser maior de 21 anos;
- b) ser residente no Município e aí inscrito como eleitor perante a Justiça Eleitoral;
- c) ter reconhecida idoneidade moral;
- d) ter comprovada experiência, de pelo menos 02 anos, no trato com crianças e adolescentes;
- e) ter no mínimo, 2º grau completo;
- f) submeter-se a teste seletivo promovido pelo CMDCA para aferição de conhecimentos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescentes (Lei Municipal n.º 2769, 1995, p. 06)

Este dispositivo determina ao candidato alguns requisitos além daqueles previstos no art. 133 do ECA, estabelece que se tenha experiência comprovada de pelo menos 02 anos no trato com crianças e adolescentes e no mínimo o 2º grau completo, além de submeter-se a “teste seletivo promovido pelo CMDCA para a aferição de conhecimentos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente”. O Art. 133 do ECA não impede que a Lei Municipal disponha a respeito de outros critérios para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, como neste caso em que a Lei Municipal determina que o candidato a membro do Conselho Tutelar possua experiência comprovada na área da infância a pelo menos dois anos, além de ter concluído o 2º grau deve ainda ser submetido a teste de conhecimentos acerca do ECA a ser promovido pelo CMDCA do município. O artigo 11 estabelece quais são as exigências para a aplicação deste teste seletivo, estabelecendo no parágrafo 1º que o CMDCA “fixará local, data e horário para a realização do teste”; o parágrafo 2º estabelece que “somente será admitido a realização do teste o que exhibir, no ato, o cartão de identificação”; o parágrafo 3º determina que “os testes escritos, não serão assinados, sob a pena de nulidade, nem conterão qualquer sinal que permita a identificação do autor”. O parágrafo 4º do art. 11 da Lei Municipal n.º 2.769/95 estabelece que:

Art. 12 - O CMDCA poderá solicitar assessoria de pessoas e ou órgãos especializados para a elaboração do conteúdo e elaboração da prova”. O art. 12 determina que “durante a realização do teste, não será permitido ao candidato, sob pena de exclusão:

- I – comunicar-se com os demais candidatos ou pessoas estranhas do teste, bem como consultar livros ou apontamentos, exceto se forem expressamente autorizados;
- II - ausentar-se do recinto, a não ser momentaneamente, em casos especiais e na companhia de pessoa credenciada pelo CMDCA (Lei Municipal n. 2.769, 1995, p.7).

O artigo 13 da Lei Municipal n.º 2.769/95 determina que quando conhecido o resultado do teste seletivo, os nomes aprovados serão publicados na imprensa local para o devido registro de suas candidaturas. O artigo 14 desta mesma lei determina que:

Art. 14 – O registro de candidatos perante o Conselho Municipal só poderá ser feito pelas instituições e associações mencionadas no artigo 9º, mediante apresentação de requerimento com nome em números não superior ao total de cargos a preencher em cada Conselho Tutelar e no máximo até 30 dias antes da data designada para a votação.

Parágrafo 1º - Do requerimento constará a qualificação completa do candidato, observadas as mesmas regras estabelecê-las no Código Eleitoral.

Parágrafo 2º - Serão permitidas a inscrição e registro de um mesmo candidato por mais de uma instituição ou apresentação de requerimento firmado conjuntamente por duas ou mais delas.

Parágrafo 3º - Qualquer cidadão poderá solicitar ao Conselho Municipal relação ou fotocópias das indicações, para eventual impugnação até o 5º (quinto) dia subsequente ao encerramento do prazo de registro e não poderá ter outro fundamento senão a falta de satisfação, por parte de instituição de candidato, dos requerimentos exigidos nesta Lei.

Parágrafo 4º - O CMDCA terá 15 (quinze) dias para decidir sobre as impugnações apresentadas, contados a partir do encerramento do prazo, cuja decisão será devidamente fundamentada.

Parágrafo 5º - Decididas as eventuais impugnações, deferido os registros. O Conselho Municipal expedirá a lista com a indicação dos nomes de candidatos que tenham tido registro definitivo, devendo a sua secretaria fornecer cópia autenticada da mesma as instituições que a solicitarem (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 8).

O art. 15 da Lei Lei Municipal n.º 2.769/95 determina que “as decisões prolatadas pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, concernentes às impugnações de registro de candidaturas, serão irrecorríveis, vez que exaurida a instância”.

A Sessão III da Lei Municipal n.º 2.769/95 trata sobre o processo de votação para a escolha dos membros do Conselho Tutelar. O art. 16 determina que “a escolha dos membros dos Conselhos Tutelares será feita por um colégio eleitoral no qual será formado, dentro de 60 (sessenta) dias a partir da entrada em vigor desta Lei”. O parágrafo 1º determina que poderão integrar o colégio eleitoral, mediante requerimento junto ao CMDCA, até um representante para cada uma das associações e instituições mencionadas no artigo 9º desta Lei e mais um representante de cada uma das seguintes entidades ou instituições, desde que legalmente registradas no Município há mais de um ano, abrangendo:

- a) os partidos políticos com diretórios regularmente instalado no território municipal;
- b) associação de bairros;
- c) escolas que atendam crianças e adolescentes;
- d) estabelecimentos de saúde que tenham atendimento pré-natal ou perinatal ou atendimento à criança e adolescente;

e) instituições ou associações religiosas pertencentes aos credos oficialmente reconhecidos. (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 8).

Este artigo regulamenta a forma como deverá ser formado o colégio eleitoral, estipulando quais entidades e/ou instituições estão habilitadas para indicar um representante para votar nos candidatos a membro do Conselho Tutelar.

O parágrafo 2º do Art. 16 da Lei Municipal n.º 2.769/95 estabelece que a inscrição do candidato “será feita em formulário próprio acompanhado da documentação comprobatória dos requisitos exigidos nesta Lei, cabendo seu deferimento ou indeferimento pelo CMDCA”. Já o art. 17 desta Lei determina que após o CMDCA ter constituído o colégio eleitoral, este ainda definirá o local e a data da escolha dos candidatos, baixando as instruções complementares para a organização da votação e apuração dos resultados, a lei especifica vários itens a serem observados, como por exemplo: atos preparatórios para a votação; composição e localização das mesas receptoras; fiscalização, produção e distribuição do material necessário para a votação; entre outros. O parágrafo único do art. 17 assim estabelece:

Parágrafo Único – Nas instruções que baixar o CMDCA aplicará, no que couber, as normas do Código Eleitoral, atendendo as características específicas da eleição, ao número provável de eleitores e à necessidade de economia de recursos e indicará desde logo os componentes e suplentes da Junta Apuradora convocados dentre os cidadãos de ilibada conduta, residentes no município (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 09)

Este dispositivo nos remete ao art. 132 do ECA, devemos lembrar que a redação do art. 132 foi alterada pela Lei Federal 8.242, de 12.10.91, pois o original versava que os cinco conselheiros tutelares seriam “eleitos pelos cidadãos”, sendo que agora o artigo menciona “escolhidos pela comunidade local”. De acordo com o *Estatuto Comentado* (2010) a respeito do estabelecido pelo art. 132 do ECA, ao optar pelo vocábulo ‘escolhidos’, ao invés de ‘eleitos’ a idéia é de afastar-se da aplicação sistemática das regras do Código Eleitoral, pois a exemplo do art. 17 da Lei Municipal n.º 2.769/95 de Rio Claro/SP de 1995 os municípios vinham associando a escolha dos membros do Conselho Tutelar com votação eleitoral. Desta forma, a Lei Municipal n.º 2.769/95 de Rio Claro/SP por ser anterior a essas alterações legais, mantém a forma de escolha dos membros do Conselho Tutelar de forma indireta, através de um colégio eleitoral, necessitando, por isso, ser atualizada de acordo com os recentes preceitos legais. A fim de que não se contrarie “sobremaneira a idéia básica de

democracia participativa que inspirou a própria concepção dos Conselhos Tutelares” (*Estatuto Comentado*, 2010, p.634).

O Art. 18 da Lei Municipal n.º 2.769/95 estabelece normas para a elaboração das cédulas eleitorais que deverão ser utilizadas para a “eleição”.

Art. 18- A cédula utilizada para a eleição, de acordo com o modelo oficial, conterá espaço para os nomes e números de cinco candidatos, no máximo ainda que sejam de maior número de cargos a preencher, podendo ser impressa, mimeografada ou reproduzida por outro processo mecânico, na forma disposta nas instruções a que alude o artigo anterior.

Parágrafo 1º - No momento da votação, os membros do colégio eleitoral entregarão suas credenciais, uma a uma, à medida em que forem recebendo a cédula oficial, na qual assinalarão sua escolha, depositando a seguir na urna, perante a mesa receptora de votos.

Parágrafo 2º - As credenciais não serão devolvidas senão após a apuração dos votos.

O art. 19 da Lei Municipal n.º 2.769/95 determina que “cada entidade que tenha registrado candidatos indicará, querendo, um fiscal para presenciar os atos de votação e apuração”. O art. 20 dispõe que a apuração será realizada “logo em seguida ao encerramento da votação e no mesmo local, pela junta apuradora de que trata o parágrafo único do art. 17 desta Lei”. O art. 20 possui cinco parágrafos, o primeiro determina que “o lançamento dos votos apurados para cada candidato, será feito em planilha contendo os nomes dos candidatos à frente dos quais irão sendo consignados os votos obtidos, totalizados ao final da apuração”. O segundo parágrafo determina que “os votos contados serão novamente colocados nas urnas e estas lacradas e assim conservadas pelo prazo de 30 (trinta) dias, se outro não vier a ser determinado pela autoridade judiciária competente, em caso de medida jurisdicional”. O terceiro parágrafo determina que o CMDCA “decidirá, em sessão especial no âmbito administrativo as impugnações e dúvidas apresentadas até 5 (cinco) dias após a divulgação da planilha, que só poderá sofrer alterações se comprovado erro material”. Determina-se ainda neste parágrafo que “será expedido lista dos eleitos, em número correspondente aos cargos a preencher, sendo considerados escolhidos para o Conselho Tutelar do Município os 5 (cinco) primeiros mais votados”. Os demais integraram “na ordem decrescente de sua classificação, o rol dos suplentes”. O quarto parágrafo do art. 19 determina que cinco dias após a publicação dos candidatos eleitos, “o Presidente do CMDCA, em sessão solene, empossará os eleitos para o Conselho Tutelar da sede municipal que entrarão imediatamente no exercício de seus mandatos”, observando o disposto no Art. 3º, parágrafo 1º desta Lei, que determina a escolha do(a) presidente, vice e secretário(a) do Conselho Tutelar. Finalmente o 5º parágrafo dispõe

para os casos de empate à atribuição dos votos, determinando que a escolha recairá ao candidato que for: a) casado com o maior número de filhos; b) o mais idoso.

A sessão IV da Lei Municipal n.º 2.769/95, no artigo 21 e em seu parágrafo único, reproduz o que já era determinado pelo artigo 140 do ECA, a respeito dos impedimentos para servir no Conselho Tutelar, onde conta que são impedidos: marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro, ou nora, irmã e cunhados, tios e sobrinhos, padrasto ou madrasta e enteado; estendendo-se o impedimento para membros do Conselho Tutelar em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público atuantes na mesma Comarca.

O capítulo II da Lei Municipal n.º 2.769/95 dispõe a respeito das disposições finais e transitórias, estabelecendo através de seu art. 22 que “os Conselhos Tutelares, à medida em que forem tornando-se viáveis e necessários serão instalados em ato presidido pelo presidente do Conselho Tutelar já existente”. O art. 23 determina que “a estrutura de apoio para os Conselhos Tutelares que venham a ser instalados, bem como local de funcionamento constará da decisão do Conselho Tutelar instalado”. O art. 24 estabelece que:

Art. 24 – Os membros do Conselho Tutelar, eventualmente, poderão receber remuneração.

Parágrafo 1º - A remuneração este artigo poderá ser por contrato de trabalho ou como ajuda de custos, por deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente atendidos os critérios de conveniência e por oportunidade considerados os tempo dedicado às funções e as peculiaridades locais.

Parágrafo 2º - As eventuais remunerações serão de responsabilidade do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e fiscalizado pelo Ministério Público (Lei Municipal n.º 2.769, 1995, p. 11).

O art. 25 da Lei Municipal n.º 2.769/95 estabelece que quando publicada esta Lei, o presidente do CMDCA “solicitará no prazo máximo de 10 (dez) dias, ao Procurador Geral da Justiça, a designação de um membro do Ministério Público, que será cientificado pessoalmente de todos os atos e tramites do processo de escolha para fiscalizar a aplicação da Lei. O artigo 25 da Lei Municipal n.º 2.769/95 versa que “esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

O art. 134 do ECA estabelece que a “Lei Municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros”. Podemos observar que a Lei Municipal n.º 2.769/95 estabelece que a remuneração dos conselheiros tutelares será de responsabilidade do Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que é gerido através do CMDCA do Município. Vejamos o que o *Estatuto Comentado* (2010, 656) considera a respeito do tema:

Os gastos públicos relativos ao Conselho Tutelar, inclusive remuneração de seus membros, caso houver, são dever do Município, em decorrência do disposto no art. 88, I, do ECA. Tais despesas integram o orçamento público municipal e devem observar todas as regras relativas às despesas regulares do Poder Público no trato das questões orçamentárias. Deve haver sua previsão no plano plurianual de ação e nas leis orçamentárias anuais e de diretrizes orçamentárias, com dotações e empenhos específicos para a justificação dos gastos. Aliás, essa é a diretriz do art. 134, parágrafo único.

De acordo com essas considerações, fica claro que a responsabilidade de arcar com as despesas da remuneração dos conselheiros tutelares é de total responsabilidade do Poder Público de modo que “não se reputa lícito que seja empregado o dinheiro destinado do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente para a criação, estruturação, e implementação do Conselho Tutelar e remuneração de seus membros” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 656). De acordo com o *Estatuto Comentado* (2010, p. 657) “o que poderia ser até aceitável é a aplicação de verbas do Fundo para eventual treinamento ou aperfeiçoamento profissional dos membros do Conselho Tutelar”, mas para tanto o CMDCA deverá prever antecipadamente esta ação como meta prioritária, “depois de detida análise do diagnóstico social, inserida nos planos de ação e aplicação do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente”.

A respeito das reservas constituintes do Fundo Municipal estas são direcionadas pelo CMDCA do município, “a partir de ação deliberativa deste, no sentido de levantar e apontar as áreas da infância e juventude que necessitam da aplicação de verbas do Fundo para o incentivo de projetos e investimentos específicos de interesse da população infanto-juvenil”. Isso significa que, “há de ser efetuado um verdadeiro diagnóstico social para o endereçamento de verbas públicas do Fundo que fomentem as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento de determinada área ou setor da população que deve ser aplicada a despesa decorrente do Fundo”. Desta forma, “essas verbas não podem ser destinadas à implementação e manutenção do Conselho Tutelar...” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 656).

Como anteriormente apontado a Lei Municipal 2.769/95, que criou Conselho Tutelar foi promulgada dois anos antes de sua implantação física, de modo que, em relação à remuneração dos Conselheiros Tutelares esta passou a ser determinada a partir do que rege o Regimento Interno do Conselho Tutelar, que foi aprovado pelo primeiro Colegiado do órgão e publicado através do Decreto n.º 5.713, de 3 de dezembro de 1997, que deixa a cargo da Prefeitura Municipal a responsabilidade de arcar com a remuneração dos conselheiros.

A respeito do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, este possui nove artigos. O primeiro Capítulo trata da finalidade, da composição, sede e funcionamento do Conselho Tutelar. O 1º artigo define que o Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP disciplinará a respeito do funcionamento do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, criado pela Lei Federal 8.069/90 (ECA) e pela Lei Municipal 2.769/95 de 24/08/95. O art. 2º desse regimento reafirma o art. 131 do ECA, dispondo que “o Conselho Tutelar de Rio Claro é um órgão permanente, autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos Direitos da Criança e Adolescente”. O Art. 3º determina que o Conselho será composto por cinco membros, “habilitados pôr prova classificatória e posterior processo eletivo e empossados pelo Prefeito, conforme definido em Lei pôr mandato de três anos consecutivos”. Este dispositivo reafirma o que havia sido disposto pelo ECA e pela Lei Municipal n.º 2.769/95, quanto ao número de conselheiros e ao tempo de duração do mandato, sendo cinco membros para mandato de três anos, e ainda reafirma o que era estabelecido pela Lei Municipal n.º 2.769/95, quanto a questão da aplicação de teste/prova classificatória anterior ao processo de escolha e a necessidade de empossar os conselheiros através de Ato do Executivo. O 4º artigo determina que a sede do Conselho Tutelar deverá ser sempre no Município de Rio Claro/SP, determinando como sede inicial um anexo junto à Secretaria de Esportes. Atualmente à cerca de dois anos a sede do Conselho Tutelar está localizada em uma casa locada no centro da cidade de Rio Claro/SP. O art. 5º determina o horário de funcionamento do Conselho Tutelar, discriminando os horários de atendimento na sede do Conselho, segunda a sexta, das 8:00 às 18:00 e os horários de plantão.

O segundo capítulo do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP trata da atribuição do Conselho Tutelar, onde através do art. 6º são discriminadas as atribuições de acordo com o art. 136 do ECA, obviamente no texto anterior ao das recentes alterações legais. O terceiro capítulo do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP dispõe a respeito da fiscalização das entidades, reafirmando o preconizado no art. 95 do ECA, de que as entidades governamentais e não governamentais que atendam crianças ou adolescentes serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares. O quarto capítulo do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP dispõe as medidas de proteção, reproduzindo o texto do Art. 98 do ECA, onde é definido que as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: “I- pôr ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua

conduta”. O quinto capítulo do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP trata da competência, que determina a área de atendimento do Conselho Tutelar será determinada pelo Município de Rio Claro/SP. O sexto capítulo determina a forma de organização da seguinte forma:

Art. 10 – Constituem formas de atuação ou manifestação do Conselho Tutelar:

I – Plenário

II – Coordenação

III – Os serviços administrativos

IV – O Conselheiro

O sétimo capítulo trata da coordenação, o oitavo capítulo dispõe acerca dos serviços administrativos e finalmente o nono capítulo trata dos direitos dos conselheiros.

O plenário é definido através do artigo 11 do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, dispondo que o Conselho se reunirá em sessões ordinárias e extraordinárias. O parágrafo 1º determina que “as sessões ordinárias ocorrerão às 3ª feiras e as extraordinárias quando se fizerem necessárias, ambas com maioria simples de presença”. O parágrafo 2º determina que “as sessões objetivarão estudo de caso, planejamento e avaliação de ações, análise da prática, buscando a hegemonia para referendar medidas tomadas individualmente”. O art. 12 determina que “terão a deliberação os assuntos de maior relevância ou que exijam estudos mais aprofundados”. O art. 13 determina que “as deliberações tomadas pôr maioria simples de votos dos conselheiros presentes à sessão, respeitadas as disposições definidas em lei”. O art. 14 determina que seja “lavrada uma ata assinada pelos conselheiros presentes, registrando os assuntos tratados e as deliberações tomadas nas reuniões ordinárias”.

A coordenação é definida no capítulo VII do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP através do art. 15, onde fica definido que o Conselho Tutelar irá eleger entre seus membros um coordenador, um vice e um secretário, através de voto direto por maioria simples; estabelece no parágrafo 1º que o mandato do coordenador será semestral e será obedecido o critério de rodízio. O parágrafo 2º deste artigo define que na ausência do coordenador a função será exercida pelo vice. Atualmente a duração da coordenação do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP é de sete meses cada.

As atribuições do coordenador do Conselho Tutelar são enumeradas no art. 16, sendo estas: a) convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias; b) elaborar ordem do dia das reuniões juntamente com o secretário; c) coordenar elaboração da Escala de plantão; d) representar o Conselho Tutelar ativa ou passivamente nos atos oficiais e não

oficiais ou delegar a sua representação a outro conselheiro; e) apreciar, aprovar e encaminhar o Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente solicitações de material, equipamentos e serviços necessários ao pleno funcionamento do Conselho Tutelar; f) assinar em conjunto com o secretário toda a documentação administrativa do Conselho Tutelar e destiná-la a quem de direito; g) assinar em conjunto com o secretário e mais um outro conselheiro, toda as resoluções do Conselho Tutelar e encaminhá-la a quem de direito. Atualmente os pedidos de material, equipamentos e serviços são realizados diretamente para o Poder Público através de solicitação à Secretaria Municipal de Ação Social de Rio Claro/SP.

O capítulo VIII do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP discrimina a respeito dos serviços administrativos do Conselho Tutelar, estabelecendo que o (a) coordenador(a), o vice e o secretário(a) serão eleitos logo na primeira reunião ordinária do colegiado, sendo que o parágrafo 1º determina que os mesmos tomarão posse automaticamente após a votação, “registrando-se em livro próprio todos os procedimentos, ocorrências e decisões havidas em reuniões ordinárias e extraordinárias”. O art. 18 determina que a administração do Conselho Tutelar será feita através de registro e arquivo de todos os serviços praticados e recebidos em livros próprios que, dentre outros serão de registro e controle do uso de telefone, registro geral das ocorrências e livro de ata.

O art. 19 do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP determina que o conselho tutelar contará com funcionários designados pelo poder público municipal necessários aos seu funcionamento. Uma secretária e um funcionário do serviço de transporte do município são garantidos nos artigos 20 e 21 e suas atribuições são discriminadas através dos mesmos dispositivos. Competindo a secretária, entre outras coisas: a) orientar e coordenar os serviços de recepção; b) organizar livros, fichas, documentos e correspondências; c) prestar informações que lhe forem requisitadas, encaminhar correspondências e controlar protocolo; agendar compromissos. Ao funcionário do serviço de transporte compete: a) conduzir os conselheiros aos locais de averiguação, b) às entidades de atendimento e às instituições; c) conduzir criança e adolescente sempre acompanhado pelo Conselheiro Tutelar, entre outros.

O capítulo IX do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP dispõe sobre os direitos dos conselheiros. O art. 22 estabelece que a remuneração do(a) conselheiro(a) tutelar terá “referência AE7 conforme Escala de Vencimentos da Prefeitura Municipal de Rio Claro/SP”. O art. 23 estabelece “credencial expedida pelo órgão público competente ou estabelecida pôr Resolução do próprio Conselho Tutelar ouvido o Ministério Público, para que faça valer o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente”. O art. 24

estabelece que a infra-estrutura básica necessária ao pleno funcionamento e desenvolvimento de suas funções, “com sede e veículos próprios, telefone celular, pessoal administrativo material de escritório, despesas de correio, impressos próprios e específicos, mobiliários, reciclagem e aperfeiçoamento, bibliografia atualizada”.

O art. 25 do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP versa que é direito do conselheiro “ausentar-se justificadamente de suas funções desde que previamente comunicadas as ausências e previstas em escalas”. O art. 26 estabelece “ausentar-se justificadamente de suas funções sem qualquer prejuízo pôr 03 (três) dias consecutivos em virtude de casamento”. E art. 28 “ausentar-se de suas funções, sem qualquer prejuízo, pôr 02(dois) dias consecutivos em razão de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmão ou pessoa que [...] viva sob sua dependência econômica”

O art. 30 do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP estabelece o direito as férias do(a) conselheiro(a) nos seguintes termos: “gozar de 30 (trinta) dias de férias a cada período de 12 (doze) meses de efetivo exercício da função e conforme o acordo em escala interna”. O art. 31 dá direito a:

[...] afastamento não remunerado de até 180 dias consecutivos, pôr motivos pessoais, que venham a intervir na eficiência de sua função, mediante aprovação do Conselho Tutelar e do CMDCA. O suplente poderá se necessário assumir, e no exercício da titularidade receberá remuneração proporcional ao período e tendo os mesmos direitos, vantagens e deveres dos Titulares (Decreto n.º 5.713, de 03 de dezembro de 1997 de Rio Claro/SP).

O Título II do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP trata das obrigações dos conselheiros tutelares, estabelecendo no art. 32 que o membro do Conselho Tutelar deverá: a) cumprir carga horária de 40 horas/semana; b) comparecer, participar e votar nas reuniões ordinárias e extraordinárias; c) ter conduta moral e social compatível com a função pública que ocupa interna e externamente à sede do Conselho; d) justificar suas faltas; e) comunicar previamente licenças ou afastamentos; f) zelar pela manutenção dos bens públicos que forem colocados à disposição do Conselho Tutelar; g) cumprir fielmente as deliberações administrativas estabelecidas em reuniões do colegiado.

O Título III do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP trata a respeito das penalidades aplicáveis, o art. 33 determina que “na aplicação das penalidades disciplinares, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida (conduta definida como crime, contravenção penal, abuso de poder)”. O art. 34 dita que “a comunicação da infração será feita pôr escrito, detalhadamente, através do Coordenador do

Conselho Tutelar, e sendo este o infrator, caberá aos Conselheiros fazer a comunicação da infração ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. O art. 35 estabelece que o(a) conselheiro(a) será destituído da função nos seguintes termos:

- I – Prática de crime contra a administração pública ou contra a criança ou adolescente;
- II – Deixar de prestar a escala de serviços 03(três) vezes consecutiva ou 06(seis) vezes alternadas, dentro de 01(um) ano, sem justificativa e analisada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- § 1º) Os conselheiros tutelares serão substituídos pelos suplentes nos seguintes termos:
 - I – Vacância da função, que será pôr renúncia expressa, falecimento ou destituição.
 - II – Quando da vacância do titular pôr ordem decrescente de classificação.
 - III – Afastamento da função do titular pôr mais de 30(trinta) dias, sem justificativa ou comunicação ao Conselho Tutelar.
- § 2º O suplente no efetivo exercício da função de Conselheiro Tutelar, receberá remuneração proporcional ao exercício e terá os mesmos direitos, vantagens e deveres do titular.

O Título IV do Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP apresenta as disposições gerais, o art. 36 determina que: “pelo menos 1 representante do Conselho Tutelar deverá participar das reuniões do CMDCA (mensalmente)”. O art. 37 “uma vez pôr mês haverá um aprimoramento contando com o apoio técnico, visando a capacitação dos Conselheiros”. Atualmente a única capacitação feita pela quinta gestão do Conselho Tutelar foi disponibilizada através de parceria entre o CMDCA do município e o Poder Público local, anterior ao teste seletivo. Além disso, duas conselheiras tutelares participaram do XXXIV ENCONTRO DE CONSELHEIROS TUTELARES DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS E MACRO-REGIÃO, com tema “Ética e Ethos dos Conselhos Tutelares – Tutelas da Cidadania e dos Direitos Humanos”, que teve como palestrante o Dr. Richard Pae Kim, Juiz da Vara da Infância e Juventude de Campinas/SP, ocorrida em 29 de julho de 2009, com carga horária de 8 horas, na cidade de Várzea Paulista/SP. Finalmente o art. 39 regulamenta que o Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP entrará em vigor “após aprovado pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e homologado pelo Poder Executivo Municipal”.

O Conselho Tutelar de Rio Claro, embora órgão autônomo, por ser subsidiado pelo Poder Público local é vinculado à Secretaria Municipal de Ação Social de forma que todas as solicitações feitas ao Poder Público para o efetivo funcionamento do Conselho Tutelar são feitas a esta Secretaria Municipal. O Regimento Interno do Conselho Tutelar apresentado permanece em vigor até a presente data.

A atual gestão do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, através de reunião ordinária, ocorrida em julho de 2010, deliberou a necessidade de se criar no município um segundo Conselho Tutelar. A justificativa para tanto aparece no Ofício CTRC n.º 272/10 do Conselho Tutelar de Rio Claro, datado de 04/07/2010, onde o órgão solicita à Secretaria Municipal de Ação Social providência imediata para a abertura do 2º Conselho Tutelar no Município de Rio Claro/SP. Neste Ofício o Conselho Tutelar considera a legislação municipal através dos artigos 22 e 23, onde está disposto que:

Art. 22 – Os conselhos Tutelares que forem tornando-se viáveis e necessários serão instalados em ato presidido pelo presidente do Conselho Tutelar existente.

Art. 23 – A estrutura de apoio para os Conselhos Tutelares que venham a ser instalados, bem como o local de funcionamento constará de decisão do Conselho Tutelar instalado.

Em seguida o Conselho Tutelar de Rio Claro considera que “*o atual Conselho Tutelar completa [...] treze anos de trabalho dispensados ao município de Rio Claro, sendo que neste período até a presente data [...] registra um total de 8.883 casos registrados*”. Considera também que haviam sido registrados “*em 2009 um total de 1.424 casos atendidos entre casos novos e retornos e que apenas neste ano [2010] o Conselho Tutelar registrou até o mês de maio cerca de 750 casos*”. Observa o disposto no art. 132 do ECA, que estabelece a criação de “*no mínimo, um Conselho Tutelar [no município] composto de cinco membros [...]*”. O documento em tela inclui a opinião de alguns autores acerca do tema e faz menção a Resolução 75 do Conanda, de 22 de outubro de 2001, que dispõe acerca dos parâmetros para a criação, funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Considera ainda de acordo com o estabelecido pelo CONANDA que:

[...] a diversidade populacional, econômica e de dimensões físicas entre os municípios brasileiros indica a necessidade do estabelecimento de parâmetro para a criação de Conselho Tutelar além do mínimo legal. Desta forma, por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para o município, o Conanda recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes.

O Conselho Tutelar de Rio Claro/SP considera o índice populacional do município que em 2010 era de 191.886 habitantes, de acordo com estimativa populacional do IBGE-2009 e também considera que a exemplo de outros municípios, como Araraquara, que apresentam uma população de 200.666 habitantes e “conta com o funcionamento de pelo menos dois conselhos tutelares atuantes no município. Observa as disposições constitucionais acerca do tema e finaliza o documento da seguinte forma:

Partindo da premissa que a garantia dos direitos sociais assegurados à criança e ao adolescente só se faz por meio da efetivação e ampliação dos serviços públicos, o presente Colegiado requisita a imediata implantação de mais de um Conselho Tutelar no Município de Rio Claro, a fim de que o município de Rio Claro possa caminhar na busca da excelência no atendimento público, para a efetivação da rede de atendimento à criança e ao adolescente, além de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para a área da infância e juventude.

Pelo menos até a data 20 de fevereiro de 2011, última data em que a pesquisadora esteve em exercício naquele conselho o Ofício CTRC n.º 272/10 não tinha obtido nenhuma resposta formal acerca do pedido de abertura de um 2º Conselho Tutelar no Município de Rio Claro/SP por parte do Poder Público, mais propriamente da Secretaria Municipal de Ação Social de Rio Claro/SP.

4.2 Atendimentos prestados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP

No caso específico do Conselho Tutelar do município de Rio Claro/SP os registros dos casos atendidos são feitos em prontuário próprio do Conselho Tutelar, que são preenchidos manualmente ou digitados no computador, porém não existe um banco de dados digital acerca do conteúdo dos prontuários, de modo que, para o presente trabalho, as informações a respeito dos atendimentos foram coletadas por meio de vista nos prontuários arquivados na Sede do Conselho Tutelar. As estatísticas do Conselho Tutelar, por sua vez, foram elaboradas pelo órgão de forma sistemática a partir de 2005-06, a partir daí a cada troca de gestão os conselheiros tutelares em exercício se apropriaram da necessidade de elaborar uma estatística. A respeito dos dados, estes são aproximados, pois devemos esclarecer que as estatísticas elaboradas pelo Conselho Tutelar têm o objetivo de apresentar uma síntese dos atendimentos realizados pelo órgão durante o período analisado, além de que no instrumento são apontados números aproximados, tendo em vista que: a) a coleta dos dados é realizada manualmente e individualmente por cada conselheiro, inexistindo banco de dados digital; b) a coleta de dados é realizada por no mínimo cinco pessoas, tendo em vista a ocorrência de afastamentos superiores a 30 dias e sucessivas mudanças de gestão, o que ocasiona por vezes discrepância em alguns dados; c) esses dados são compilados por apenas um conselheiro, ou seja, mensalmente os conselheiros, individualmente, fazem uma análise dos prontuários atendidos no período e elaboram um relatório; d) posteriormente, as informações dos cinco relatórios são reunidas sendo então, ao final de cada ano, elaborado o relatório anual contendo as sínteses mensais de todos os atendimentos.

A seguir procuraremos apresentar uma síntese dos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar com ênfase aos relacionados de alguma forma ao direito à educação. Optamos por trazer os dados de atendimento que não se relacionam diretamente ao direito à educação por considerarmos que eles podem suscitar importantes pontos de reflexão para os educadores, tanto no que concerne aos aspectos de aprendizagem dos alunos quanto aos aspectos comportamentais manifestados no espaço escolar. De um modo geral os casos registrados no Conselho Tutelar são discriminados da seguinte forma: Abuso de poder contra crianças e adolescentes; Ato infracional de criança; Atritos familiares; Averiguação; Comportamental; Denúncia Contra Escola; Problemas com drogas/drogadição; Evasão escolar/reiteração de faltas; Itinerante; Maus tratos; Mendicância; Solicitação de Advogado (guarda, pensão); Solicitação de atendimento médico; Solicitação de documentos; Solicitação

de passagem; Solicitação de Transporte escolar; Transferência escolar; Vaga escolar; Vaga em Projeto; Violência Sexual; Abandono; outros.

A partir da quinta gestão do Conselho Tutelar, mais especificamente nas estatísticas de 2010, outros tipos de casos passaram a ser listados nos dados estatísticos daquele conselho, sendo estes: ameaça em escola; atendimento à DDM; briga em escola; bullying; consumo de bebida alcoólica; casos encaminhados pelo disque denúncia; encaminhamento de casos do Poder Judiciário; intoxicação; localização de adolescente; negligência; orientação; prostituição; relatório escolar; solicitação de atendimento psicológico; solicitação de documentos e tentativa de suicídio.

A tabela a seguir nos permite visualizar no período de 2006 a 2011 o total de casos atendidos.

Tabela 1- Total de Casos atendidos de 2006 a 2011

Ano	Número de Casos Atendidos no período de 2006 a 2011
2006	1.720
2007	1.163
2008	1.772
2009	1.424
2010	1.758
2011	645 ¹⁴
TOTAL	8.482

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

Através da Tabela 1 podemos visualizar o número de casos atendidos pelo Conselho Tutelar durante o período de 2006 a 2011, lembrando que se trata de valores aproximados e que no total dos atendimentos não constam os dados dos casos que estavam em acompanhamento do Conselho Tutelar durante o período, ou seja, dos casos que já haviam tido um primeiro atendimento, mas não estavam resolvidos, pois poderiam estar aguardando resposta formal de algum órgão público, por exemplo, ou ainda casos que deveriam estar em aberto por necessitar de um novo atendimento por parte do Conselho Tutelar a fim de se verificar junto à família de criança ou adolescente se as medidas aplicadas haviam sido eficientes para a resolução do problema inicialmente apresentado.

¹⁴ Esses dados equivalem apenas para os casos de registros novos, ou seja, dos casos que foram registrados neste ano, não constando o número de casos de retorno de atendimento.

Em 2006 o total de casos atendidos pelo Conselho Tutelar foi de 1.720 casos, em 2007 diminuiu para 1.163 casos atendidos, em 2008 voltou a subir chegando a 1.772 casos; em 2009 o número de casos atendidos cai para 1.424, mas volta a subir em 2010 para 1.758 casos. Já em 2011 nos primeiros quatro meses já foram registrados no Conselho Tutelar de Rio Claro, cerca de 645 casos, o que representa um grande número de atendimentos prestados neste ano, pois o total de casos atendidos em 2011 equivale somente aos casos novos registrados neste ano para receber atendimento por parte do Conselho Tutelar pela primeira vez, não incluindo os dados dos retornos de atendimento e nem dos casos em acompanhamento por parte do Conselho Tutelar. O total de casos atendidos pelo Conselho Tutelar registrados a partir de 2006 até o mês de abril de 2011 foi: 8.480 casos registrados de ameaça e/ou violação dos direitos da Criança e do Adolescente no Município de Rio Claro/SP.

Já em relação à quantidade de casos novos e de retornos dos atendimentos realizados no período de 2006 a 2010, apresentamos a Tabela 2, ressaltando ainda que estes dados referem-se a todos os casos atendidos pelo órgão e não apenas os casos escolares.

Tabela 2 - Total de Casos Atendidos pelo Conselho Tutelar entre Retornos e Casos Novos - no período de 2006 a 2010

Ano	Casos Novos	Retornos
2006	549	755
2007	400	589
2008	693	1.028
2009	592	832
2010	801	957
2011	645	não consta
TOTAL	3.678	4.161

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

Através da Tabela 2 podemos observar o número de casos novos registrados pela primeira vez naquele ano para atendimento por parte do Conselho Tutelar e também podemos observar o número de retornos, ou seja, dos casos que já haviam tido algum tipo de atendimento por parte de Conselho Tutelar e retornaram para um novo atendimento, independente da denúncia, não importando o motivo do atendimento realizado pelo Conselho Tutelar. O número de retorno superou o número de casos novos durante todo o período de

2006 a 2010, em 2006 o número de casos novos foi de 549 casos e o número de retornos foi de 755; em 2007 o número de casos novos foi de 400 casos e de retornos 589; em 2008 podemos observar que houve um grande aumento no número de atendimentos de retornos chegando a 1.028 casos e neste mesmo ano o total de casos novos foi de 693; em 2009 o total dos casos registrados como retorno de atendimentos foi de 832 e o total de registro de casos novos foi de 592; finalmente, em 2010, o total de atendimentos casos novos registrados foi de 801 e de retornos foi de 957.

Durante todo o período de 2006 a 2010 o número de casos registrados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro de casos novos foi de 3.678 casos registrados e o total dos atendimentos registrados pelo órgão referentes aos retornos de atendimento foi de 4.161 casos, o que mostra que os atendimentos de retorno superaram em cerca de 483 casos em relação ao total de casos novos registrados durante todo o período.

O número de casos de maus tratos registrados no Conselho Tutelar é bastante significativo, conforme podemos observar na Tabela 3, assim como os casos de violência sexual.

Tabela 3 – Casos atendidos pelo Conselho Tutelar referentes a Maus Tratos e a Violência Sexual – no período de 2006 a 2010.

Ano	Maus Tratos	Violência Sexual
2006	232	19
2007	168	04
2008	231	09
2009	232	20
2010	145	22
TOTAL	933	60

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

A Tabela 3 possibilita visualizar que o total de casos de denúncias de maus tratos contra crianças e adolescentes registrados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP durante o período de 2006 a 2010 foi de 933 casos e os casos de denúncia de Violência Sexual contra crianças ou adolescentes apresentou um total de 60 casos durante todo o período. Os anos de 2006 e 2008 apresentaram cada um o total de 232 casos registrados e o total de casos atendidos registrados referente a esse tipo de denúncia em 2009 foi de 231 casos. Podemos

observar que houve uma redução desse tipo de atendimento nos anos de 2007 e 2010, tendo sido registrados em 2007 cerca de 168 casos de maus tratos e em 2010 foram registrados 145 casos de denúncias de maus tratos.

Em relação aos dados de 2010 devemos lembrar que a partir da quinta gestão do Conselho Tutelar alguns casos passaram a ser classificados de maneira um pouco diferente dos anos anteriores, desta forma, podemos supor que alguns casos que inicialmente eram caracterizados como maus-tratos passaram a partir de 2010 a serem caracterizados como outros tipos de casos, como por exemplo, negligência. Neste ano os casos caracterizados como negligência representam um total de 39 atendimentos realizados naquele ano, já os casos de prostituição infantil registrados neste mesmo ano foram de 03 casos. Em 2010 também foram registrados 02 casos de bullying, 02 de briga em escola e 01 caso de ameaça na escola.

Em relação aos dados de Violência Sexual contra criança ou adolescente podemos observar que esse tipo de denúncia apresentou em 2006 cerca de 19 casos atendidos, nos dois anos seguintes foram registrados apenas 04 casos em 2007 e 09 casos atendidos em 2008 devido a este tipo de denúncia. Em 2009 foram registrados 20 casos de denúncia a respeito de Violência Sexual e em 2010 cerca de 22 casos registrados. Foram cerca de 60 casos de atendimentos registrados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP referente a denúncias de Violência Sexual.

Além desses tipos de denúncias apresentadas, o Conselho Tutelar realiza atendimentos de orientação à população, os dados a respeito desse tipo de atendimento realizados nos anos de 2006 a 2010 são apresentados na Tabela – 4 conforme podemos observar a seguir.

Tabela 4 – Atendimentos de Orientação - no período de 2006 a 2010

Ano	Atendimento de orientação
2006	356
2007	407
2008	612
2009	não consta
2010	45
TOTAL	1.420

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

Pela Tabela 4 podemos observar que o total de atendimentos de orientação realizados durante o período de 2006 a 2010 foram de 1.420 casos, representando um grande número de atendimentos realizados por parte do Conselho Tutelar. De acordo com a tabela os atendimentos de orientação realizados em 2006 representaram cerca de 356 casos atendidos, e em 2007 o número desse tipo de caso aumentou para 407 atendimentos de orientação, aumentado novamente em 2008 para 612 casos de atendimento de orientação. Entretanto a estatística referente ao ano de 2009 não apresenta os dados desse tipo de atendimento, e em 2010 apenas 45 casos de orientação foram registrados. Podemos supor que em 2009 os conselheiros tutelares em exercício não tinham o hábito de registrar os atendimentos de orientação, pois os dados referentes a esse tipo de atendimento não estão inclusos na síntese dos atendimentos prestados pelo Conselho Tutelar daquele ano.

Outro tipo de atendimento realizado pelo Conselho Tutelar refere-se aos casos que envolvem problemas comportamentais envolvendo crianças ou adolescentes e casos de atritos familiares que envolvem de alguma forma crianças e adolescentes do município. Geralmente esses tipos de denúncias são feitas através dos próprios pais ou responsáveis ao Conselho Tutelar, podemos visualizar o total dos atendimentos desse tipo de denúncia feita ao Conselho Tutelar no período de 2006 a 2010, conforme a Tabela 5.

Tabela - 5 – Problema Comportamental envolvendo Criança ou Adolescente e Atritos Familiares - no período de 2006 a 2010

Ano	Problema Comportamental	Atritos Familiares
2006	206	54
2007	149	84
2008	246	185
2009	256	93
2010	168	10
TOTAL	1.025	426

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

Podemos observar na Tabela 5 que os atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP envolvendo denúncias de problemas de comportamento de crianças e adolescentes representam um total de 1.025 casos atendidos durante todo o período de 2006 a 2010. Em 2006 o total de casos registrados pelo Conselho Tutelar envolvendo problemas comportamentais foi de 206 casos, em 2007 o total desse tipo de atendimento foi de 149

casos, em 2008 o total foi de 246 casos atendidos e em 2010 foram registrados 168 atendimentos envolvendo este tipo de denúncia ao Conselho Tutelar de Rio Claro/SP.

Em relação aos atendimentos relacionados a atritos familiares, podemos observar na Tabela 4 que em 2006 foram realizados 54 registros, em 2007 cerca de 84 casos de atritos familiares, já o ano de 2008 apresentou um aumento significativo dos registros de casos relacionados a atritos familiares, chegando a 185 casos. Em 2009 esse tipo de caso apresenta um total de 93 casos atendidos, diminuindo significativamente em 2010 para 10 casos. Os casos registrados no Conselho Tutelar de Rio Claro/SP que foram classificados como atritos familiares durante todo o período de 2006 a 2010 foram de 426 casos no total de registros de atendimento.

No que se refere aos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP aos casos relacionados de alguma maneira ao direito à educação constam os atendimentos de Reiteradas Faltas/Evasão Escolar; Solicitação de Vaga Escolar; Solicitação de Vaga em Projeto; Solicitação de Transferência Escolar e Denúncia contra a escola. A partir de 2010 são tipificados novos tipos de casos: Briga em escola, Ameaça em escola, Relatório Escolar e Bullying. Os casos de evasão escolar ou de reiteradas faltas injustificadas são os que representam maior volume de atendimentos em relação aos outros tipos de casos escolares, isto porque esses casos são em sua grande maioria encaminhados pelas escolas de ensino fundamental, pois elas são obrigadas pelo ECA, por força do art. 56, a encaminhar esses tipos de casos ao Conselho Tutelar, além de também informarem ao Conselho sempre que houver qualquer suspeita de maus-tratos. A Tabela 2 apresenta dados estatísticos dos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP referente aos casos de reiteradas faltas injustificadas e Evasão Escolar no período de 2006 a 2010:

Tabela 6 – Casos de Reiteradas Faltas Injustificadas e Evasão Escolar registrados no período de 2006 a 2010.

Ano	Casos de Reiteradas Faltas e Evasão Escolar
2006	409
2007	264
2008	567
2009	425
2010	420
TOTAL	2.085

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

Os casos de evasão escolar apresentados na Tabela 6 somados durante todo o período de 2006 a 2010 representam um total de 2.085 de casos atendidos, o que representa aproximadamente 25% de todos os atendimentos prestados pelo órgão durante os anos de 2006 a 2010. O número mais significativo de atendimentos a esse tipo de denúncia está concentrado no ano de 2008, com 567 atendimentos. Em 2006 o total de casos atendidos pelo Conselho Tutelar de encaminhamento de casos de reiteradas faltas ou evasão escolar foi de 409 casos, em 2007 houve uma redução para 264 casos atendidos com esse tipo de denúncia, em 2008 apresentou o maior número em relação a todo o período analisado, com 567 casos registrados, em 2009 o total de atendimentos a respeito de reiteradas faltas ou evasão escolar foi de 425 e em 2010 foi de 420 casos registrados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP. O total de casos registrados no Conselho Tutelar de Reiteradas Faltas e Evasão Escolar durante todo o período de 2006 a 2010 apresentaram um total de 2.085 casos, superando o número de atendimentos relacionados a problemas de comportamento atendidos no mesmo período, que foi de 1.025 casos, superando também o total de casos atendidos relacionados a atendimento de orientação que apresentaram durante o mesmo período um total de 1.420 casos atendidos.

O assunto sobre os casos de reiteradas faltas ou de evasão escolar encaminhados pelas escolas de ensino fundamental foi tratado no Conselho Tutelar de Rio Claro/SP logo no início do funcionamento do órgão, como registra a ata da reunião do colegiado, ocorrida dia 07 de outubro de 1997. Nesta ata ganha destaque uma reunião com supervisores de ensino da Diretoria Estadual de ensino realizada com participação de duas conselheiras tutelares, onde foi ressaltada a importância “de haver um documento melhor elaborado pelas escolas estaduais, quando se tratar do assunto Evasão Escolar” (Ata de reunião do Conselho Tutelar de Rio Claro, 1997, p. 6). Segundo o registro “desde o dia 01/09/97, quando o Conselho Tutelar iniciou suas atividades, os senhores diretores de escolas estaduais, enviam listas ao Conselho Tutelar que informam somente nomes e datas de nascimento de alunos, com o nome do pai e da mãe e o endereço”. Segundo os conselheiros tutelares da época os dados enviados eram insuficientes para o atendimento “uma vez que a Escola deve esgotar todos os recursos, para trazer estes alunos de volta às aulas” o que está de acordo com o art. 56 do ECA. Em relação às listas de alunos enviadas estas foram posteriormente devolvidas às escolas, após os conselheiros terem conversado com o promotor da infância e esclarecido os procedimentos para a Diretora de Ensino. De acordo com os conselheiros as escolas deveriam encaminhar os casos em folhas individuais por aluno, contendo as providências tomadas pela escola sobre cada caso, segundo o art. 56 do ECA, além dos dados pessoais da criança e o endereço da

família. Posteriormente, uma ficha padrão foi elaborada pelo próprio Conselho Tutelar e distribuída às escolas contendo as informações necessárias para o atendimento por parte daquele órgão.

Outro problema apresentado em relação aos casos de evasão escolar se refere ao prazo para a escola encaminhar os dados referentes aos alunos com excesso de faltas ou evasão escolar; como não existe previsão legal que estabeleça um prazo mínimo para que esses encaminhamentos sejam realizados cada escola realiza esse encaminhamento de acordo com o surgimento da demanda e após esgotados os recursos escolares. Entretanto, algumas escolas deixam para encaminhar os dados dos alunos com excesso de faltas ou de evasão escolar apenas ao final de cada semestre, o que dificulta de certa forma o atendimento por parte do Conselho Tutelar, pois ao final de cada semestre há um período de férias, de modo que se o Conselho realizar o atendimento da família neste período deverá aguardar o retorno das aulas para verificar se as medidas aplicadas foram suficientes para a resolução do problema, ocorre que demanda maior tempo de acompanhamento por parte do Conselho Tutelar, além de que quando encaminhados esses casos apenas no final do ano o(a) aluno(a) terá poucas chances de recuperar o tempo perdido e conseguir passar de ano.

Outro tipo de atendimento relacionado à garantia do direito à educação se trata de solicitações de vagas escolares realizadas pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP durante o período de 2006 a 2010 são apresentadas na Tabela 7. Os dados abrangem tanto os pedidos de vaga para a educação infantil, quanto para o ensino fundamental e médio. A Tabela 7 também mostra dados referente a Solicitações de Vagas em Projeto.

Tabela 7 – Solicitação de vagas no período de 2006 a 2010

Ano	Solicitação de Vagas Escolares	Solicitação de Vaga em Projeto¹⁵
2006	273	16
2007	215	22
2008	164	08
2009	320	40
2010	226	11
TOTAL	1.198	97

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

¹⁵ As solicitações de vaga em projeto incluem tanto os projetos da Secretaria Municipal de Educação quanto os projetos da Secretaria Municipal de Ação Social.

Podemos verificar através da Tabela 7 que em 2006 o número de solicitação de vagas escolares foi de 273 casos registrados, em 2007 o total de solicitações foi de 215 casos registrados; em 2008 foram registradas 164 solicitações de vaga escolar, representando o menor número de atendimentos a este tipo de atendimento durante todo o período. Em 2009 foram registradas 320 solicitações de vagas escolares e em 2010 foram 226 solicitações. Entretanto, infelizmente do total das solicitações de vagas não podemos identificar quantas vagas foram efetivamente garantidas e não temos também como identificar quantas solicitações se tratam de casos novos, ou seja, casos que nunca haviam sido atendidos pelo conselho e quantos casos de retornos de atendimentos, ou seja, casos que já haviam sido atendidos pelo Conselho Tutelar anteriormente por qualquer motivo. O total de Vagas Escolares solicitadas no período de 2006 a 2009, conforme apresentado na Tabela 7 representa um total de 1.198 casos de registros de solicitações feitas ao Conselho Tutelar.

As solicitações de vagas escolares que são geralmente registradas no Conselho Tutelar pelos pais ou responsável após a tentativa de matricular o(a) filho(a) ou pupilo(a) em estabelecimento de ensino oficial, muitos relatos informam os motivos pelos quais eles se encaminham até o Conselho Tutelar para solicitar uma vaga escolar. Entre os motivos apresentados, destacamos: o fato de os pais ou responsáveis não terem tido sucesso por algum motivo em realizar a matrícula de seus filhos(as) na escola, como por exemplo: a negativa da escola em realizar a matrícula ou a re-matrícula do aluno por conta de a criança ou o adolescente estar “fora da idade” por já ter reprovado muitas vezes nos anos anteriores, sugerindo que a criança seja encaminhada logo para o ensino supletivo; ou por conhecer o aluno e por conta de o mesmo ter apresentado excesso de problemas de comportamento a escola se nega em realizar a re-matrícula do aluno obrigando que a família transfira o aluno considerado “problema” para outra instituição de ensino. Embora esses tipos de casos representem mais uma denúncia contra a escola, muitos pais preferem não registrar uma denúncia a este respeito para não criar “problemas” com a escola e acabam matriculando o filho(a) ou pupilo(a) em outro estabelecimento de ensino oficial através da ação do Conselho Tutelar, que requisita serviço público na área e encaminha os pais para a realização da matrícula. Esse tipo de atendimento pode demandar outros tipos de ações do Conselho Tutelar que não se referem somente a simples requisição de serviço público por parte do conselheiro(a) que estiver realizando atendimento ao caso, pois outras demandas de atendimento podem surgir de acordo com o caso atendido pelo órgão, como por exemplo, no caso de o responsável querer oficializar um denúncia contra a escola, ou então quando há a

falta de algum documento importante para a matrícula do(a) aluno(a) como, por exemplo, o Histórico Escolar da criança ou adolescente que necessita ser localizado, ou a falta do Registro de Nascimento que necessita de 2ª Via, entre outros motivos.

Os pedidos de vaga em projeto conforme mostrado na Tabela 7 foram 16 em 2006, 22 em 2007, caindo para 8 em 2008 e aumentando novamente para 40 em 2009, caindo novamente para 11 em 2010. O total de solicitação de vagas durante todo o período de 2006 a 2010 foi de 97 solicitações de vaga em projeto feitas ao Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar também recebe Solicitações referentes ao atendimento do Transporte Escolar, conforme mostra a Tabela 8.

Tabela 8 - Solicitação de transportes escolares no período de 2006 a 2010

Ano	Solicitação de transportes escolares
2006	8
2007	8
2008	2
2009	não informado
2010	não informado
TOTAL	18

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 8 o número de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar por motivo de solicitação de Transporte Escolar em 2006 e 2007 foi de apenas 8 atendimentos cada, em 2008 foram registrado apenas 2 atendimentos referentes a este tipo de solicitação, nos anos de 2009 e 2010 esses dados não são informados nas estatísticas do Conselho Tutelar de Rio Claro. O total de Solicitações de Transporte Escolar realizado durante todo o período de 2006 a 2010 foi de 18 casos registrados.

Pedidos ou solicitações de transferência escolar também são registrados pelo Conselho Tutelar de Rio Claro/SP, como mostra a Tabela 10.

Tabela 9 – Solicitação de transferência escolar no período de 2006 a 2010

Ano	Solicitação de transferência escolar
2006	50
2007	40

2008	61
2009	80
2010	92
TOTAL	323

Fonte: Conselho Tutelar de Rio Claro, abril/2011.

Podemos observar através da Tabela 9 que as solicitações de Transferência Escolar realizadas ao Conselho Tutelar em 2006 foram 50, em 2007 foram requisitadas 40 transferências escolares, em 2008 foram 61, aumentando para 80 em 2009, subindo novamente para 92 em 2010. O total de pedidos de transferências feitas ao Conselho Tutelar de Rio Claro foi de 323 casos. Devemos esclarecer que a maioria dos casos de transferências escolares solicitada ao Conselho Tutelar dizem respeito a casos de mudança de endereço, onde é necessário que a criança ou adolescente seja transferido para uma escola mais perto da residência da família, onde já houve uma procura inicial por parte dos pais das escolas mais próximas à residência e que não obtiveram sucesso em realizar a transferência do(a) aluno(a).

4.3. AÇÕES DESENCADEADAS PELO CONSELHO TUTELAR EM GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO.

Procuramos esclarecer ao longo deste trabalho que quando se trata do direito à educação, o ensino fundamental, por ser considerado obrigatório, gera conseqüentemente a obrigação por parte do Estado em garantir o atendimento da demanda de vaga escolar e também da qualidade do ensino oferecido. Como também obriga os pais ou responsável a garantir a permanência da criança ou adolescente na escola e também obriga a própria criança ou adolescente a cumprir com suas obrigações de educando, comparecendo às aulas, seguindo as regras escolares. Lembrando que, atualmente, o Estado passou a ser obrigado a oferecer também a educação básica, dos 4 aos 17 anos. Desta forma, quando um desses atores não cumpre com sua função o direito ao ensino se torna ameaçado, e isto pode se dar em função do próprio Estado que não fornece vagas suficientes para o atendimento da demanda ou encontra mecanismos para excluir o aluno (e isso geralmente ocorre de maneira camuflada), o Estado representado também através das escolas públicas; em função do pai ou do responsável que não realiza a matrícula e não acompanha o desenvolvimento escolar do filho ou pupilo; ou ainda em função da própria conduta da criança ou adolescente que se recusa em cumprir com suas obrigações escolares ou encontra mecanismos negativos de participação dentro ou fora do espaço escolar. Em todos esses casos cabe ao Conselho Tutelar, no uso de suas atribuições que lhe conferem a Lei Federal 8069/90 o ECA, adotar as providências necessárias a fim de garantir este direito ameaçado ou violado.

A seguir procuraremos descrever como o Conselho Tutelar poderá atuar em casos de ameaça/violação do direito à educação, ressaltando que se tratam de casos específicos, pois cada caso deve ser encarado de maneira particular por carregar as peculiaridades advindas da própria concepção de infância e juventude. É pertinente esclarecer que inicialmente os casos a serem atendidos pelo órgão deverão ter sido denunciados e/ou encaminhados para o Conselho Tutelar, ou seja, deverá partir de alguém que faça a denúncia de suspeita de ameaça e/ou violação de algum direito referente a alguma criança e/ou adolescente. Isto significa, que o Conselho Tutelar, para agir deve ter sido inicialmente implicado. Entretanto não se trata de uma regra rígida, pois o Conselho Tutelar pode também adotar ações de caráter preventivo, nesse caso caberá ao seu colegiado determinar as ações a serem desenvolvidas, se for o caso. As denúncias de ameaça e/ou violação de direito podem ser feitas por qualquer cidadão que tenha qualquer suspeita de ameaça e/ou violação de direitos, pessoalmente, na sede do

Conselho Tutelar e/ou via telefone (a denúncia é anônima se a pessoas assim o desejar, neste caso a identificação deverá ser feita apenas ao órgão, que guardará sigilo acerca desses dados). Alguns órgãos são obrigados pelo ECA a encaminhar denúncias de suspeita e/ou violação de direitos de crianças e adolescentes, entre estes estão as escolas, por força do art. 56 do ECA. Além de informar casos de maus-tratos envolvendo seus alunos, as escolas deverão acompanhar a frequência dos alunos e comunicar ao Conselho Tutelar os casos de elevadas faltas e/ou evasão escolar.

As escolas de ensino fundamental geralmente encaminham os casos através de um formulário próprio onde devem constar os dados do aluno, a identificação dos pais ou responsáveis, endereço da família, telefone de contato, informações referentes ao problema apresentado e as medidas aplicadas pela escola até o esgotamento dos recursos. Todos esses casos são separados entre os cinco conselheiros na sede do Conselho Tutelar, onde cada conselheiro enviará uma convocação formal à família através de uma Notificação de Comparecimento endereçada ao responsável pela criança ou adolescente com data e hora de atendimento. As famílias desses alunos serão atendidas por um conselheiro tutelar na própria sede do Conselho Tutelar, sendo que por meio deste primeiro atendimento o conselheiro procurará levantar as causas que levaram esse aluno a evadir-se da escola junto à família, identificando qual o agente violador do direito, se o Estado, os pais ou a própria criança ou adolescente (art. 98), e poderá, caso entenda necessário, aplicar medidas de proteção à criança/adolescente e medidas específicas aos pais/responsáveis, de acordo com cada caso, conforme previsto no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a fim de garantir a permanência da criança ou adolescente na escola. Além dos casos encaminhados pelas escolas, o Conselho Tutelar recebe denúncias do público em geral, que podem ser alunos, seus pais, ou de funcionários sobre algum problema ocorrido na escola; ou ainda pedidos de vagas ou transferências escolares.

Nos casos de denúncias contra escolas os pais e/ou o aluno(a) formalizam uma denúncia no Conselho Tutelar onde consta a descrição do fato. De um modo geral estas denúncias podem se tratar: da negativa da escola em realizar a matrícula ou a re-matrícula do aluno; da expulsão do(a) aluno(a) da escola, ou a, ou ainda a reclamação da conduta de um ou mais funcionários da escola em relação a um conflito existente, entre outros. As informações prestadas pelo(a) próprio(a) aluno(a) ao(à) conselheiro(a) tutelar, serão devidamente registradas em um Registro de Atendimento e assinada pelo declarante e pelo responsável. No atendimento dessas denúncias cabe ao Conselho Tutelar, no uso de suas atribuições constantes

no artigo 136, do ECA, após registrar o atendimento com os pais e requisitar esclarecimento formal da escola, isto pode ocorrer de duas formas, ou o conselheiro(a) visita à escola e através de conversa com a direção da escola esclarece a queixa feita ao Conselho Tutelar e solicita que o problema resolvido e após a resolução do problema a escola encaminhe um documento formal ao Conselho Tutelar a respeito do caso ou o Conselheiro encaminha um Ofício onde conste uma descrição da denúncia e solicitando esclarecimentos por parte da escola. Independente da forma adotada pelo conselheiro, após a devolutiva da escola é estabelecido novo contato com o denunciante para verificar se o problema foi de fato resolvido. Caso o problema ainda persista, o caso é levado para a apreciação do colegiado do Conselho Tutelar, determinando-se em seguida o envio do caso para a apreciação do Ministério Público, caso haja caracterização de infração administrativa, e/ou para a Supervisão de Ensino, para que sejam tomadas providências no âmbito administrativo.

Nos casos do direito à educação estar sendo prejudicado por ação ou omissão da própria criança ou adolescente, o Conselho Tutelar aplicará as medidas constantes no Artigo 101, incisos I a VII do ECA. Entre essas medidas, o Conselho Tutelar pode, além de determinar que a criança/adolescente volte a freqüentar escola de ensino regular e que os pais acompanhem a freqüência e o desenvolvimento escolar dos mesmos, pode determinar ainda medidas que abranjam outros tipos de serviços, por exemplo, saúde, assistência social, etc. Esta determinação do Conselho Tutelar é feita por meio de uma Notificação ou Termo de Responsabilidade, onde a mãe/pai/responsável assina se comprometendo a encaminhar novamente a criança e/ou adolescente para a escola e ainda, acompanhar a freqüência e o desenvolvimento escolar do(a) filho(a). A partir daí a escola deve ser informada a respeito das medidas tomadas pelo Conselho Tutelar, devendo, aguardar o retorno daquele aluno e informar novamente o Conselho Tutelar, caso as medidas aplicadas não tenham sido cumpridas. No caso de uma reincidência uma Advertência formal é aplicada à família e o caso é encaminhado para a apreciação do Ministério Público.

Desta forma, não poderíamos deixar de destacar a importância do Ministério Público em sua função constitucional de defesa aos interesses da sociedade, fiscalizando a aplicação e a execução das leis. A este respeito, Silveira (2006) aponta que o Artigo 127, da Constituição Federal, atribui ao Ministério Público a função de defesa dos direitos sociais como: “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

No caso do direito à educação estar sendo cerceado pelo Poder Público, utilizaremos a título de exemplo os atendimentos realizados no ano de 2006 na garantia do direito à educação, mais especificamente da educação infantil referente ao atendimento do Período Integral que havia sido naquele ano restringido a algumas crianças que possuíam no ano anterior este direito garantido.

Através do Ofício CTRC n.º 21/06 o Conselho Tutelar de Rio Claro encaminhou documento à Secretaria Municipal de Educação solicitando o atendimento de 24 vagas em período integral nas pré-escolas de Rio Claro, de acordo com o documento, o Conselho Tutelar havia recebido nos últimos dias diversas pessoas pedindo a intervenção do Conselho na questão da limitação do direito ao período integral. De acordo com o documento:

Segundo os pais seus filhos estão saindo da creche, onde permaneciam em período integral, e ingressando na Pré-escola, todavia em período parcial. Essas pessoas demonstram uma dupla preocupação em relação à essa situação: primeiro, no que tange a qualidade do ensino; segundo, o fato de trabalharem e não disporem de condições para pagar uma instituição privada, o que fará com que as crianças fiquem sozinhas em casa ou na rua (Ofício n.º 21/06 do Conselho Tutelar de Rio Claro, de 06 de janeiro de 2006).

No mesmo documento o Conselho Tutelar reafirma a educação enquanto pilar para a construção da cidadania e acesso ao trabalho, afirmando que “um direito das pessoas, conquistado historicamente, é um dever do Estado, portanto, não pode se limitar as pessoas que por ela podem pagar”. Ressalta ainda que esta concepção está presente na legislação, mencionando o art. 54, inc. IV do ECA e o art. 208 da CF/88. Lembrando que o art. 54, inc. IV o ECA refere-se ao dever do Estado em assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade e o art. 208 da CF/88 faz menção ao não oferecimento ou a oferta irregular do atendimento do disposto acima é passível de ação de responsabilidade por ofensa aos direitos da criança e do adolescente. A respeito de se tratar do oferecimento de atendimento no período integral e não de vaga escolar propriamente, o Conselho Tutelar esclarece que:

Uma leitura precipitada do texto legal permitiria dizer que não há determinação no que concerne ao período integral, o que desresponsabiliza o Estado de garanti-lo, no entanto é forçoso considerar que o Estatuto dispõe sobre a **proteção integral** à criança e ao adolescente, que por sua vez, gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes, **por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social**, em condições de liberdade e dignidade (Ofício CTRC n.º 21/06 do Conselho Tutelar de Rio Claro, de 06 de janeiro de 2006).

Anexo ao documento uma lista contendo: nomes de 24 crianças, o nome dos pais, o endereço e nome da escola que as crianças freqüentavam na época. A resposta formal feita pela Secretaria Municipal de Educação através do Ofício SME 037/2006, esclarece que:

[...] no início do ano letivo de 2005, a rede municipal de ensino acusava 935 crianças em lista de espera por falta de vagas [...] iniciamos o ano letivo de 2006 com essa lista zerada [...] esta Secretaria Municipal de Educação decidiu primeiro atender a todas as crianças em um período, para somente depois disso passar a oferecer período integral [...] não foram abertas novas classes, em razão da falta de salas e de recursos [...] em algumas dispomos de algumas vagas. Pedimos que V.sas. tenham a gentileza de orientar as mães arroladas [...] para cadastro e inscrição. Serão atendidas na medida das possibilidades.

Ainda de acordo com este documento, a Secretaria se mostra contrária a interpretação legal realizada pelo Conselho Tutelar:

Não podemos concordar com a interpretação produzida por V. Sas. quando inferem que o Estado teria de proporcionar período integral a todas as crianças. A constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em nenhum momento estabelecem essa obrigação.

Através dos Ofícios CTRC n.º 107, 108, 109, 110 e 111/06 o Conselho Tutelar de Rio Claro solicitou a intervenção do Ministério Público. Na data de 27 de abril de 2006 através do Ofício CTRC n.º 239/2006 do Ministério Público o Conselho Tutelar foi informado que aquela Promotoria de Justiça instaurado o “Procedimento Preparatório de Inquérito Civil n.º 028/06 que ‘Apura a falta de oferta regular de vagas em creches e pré-escola no município de Rio Claro’, em atenção aos ofícios n.ºs 107; 108; 109; 110 e 111/06 desse Conselho Tutelar”. O documento em tela ainda solicita a informação se há faltas de vagas em creches e pré-escolas na cidade de Rio Claro, bem como sobre a demanda reprimida de vagas. Outro documento do Conselho Tutelar requisita à Secretaria Municipal de Educação o número atual de crianças em lista de espera nas escolas de educação infantil e creches municipais através do Ofício CTRC n.º 177/06. Em resposta a Secretaria Municipal de Educação informou através do Ofício SME-Plan 053/2006, que o número de crianças que se encontravam em lista de espera nas modalidades: a) creche, com faixa etária de 0 a 2 anos e 11 meses: eram de 310 crianças; b) educação infantil, com faixa etária de 3 a 6 anos: eram de 59 crianças na faixa etária de 3 a 5 anos. De acordo com o documento:

Como tentativa de falta de vagas para esta modalidade (creche) a Secretaria Municipal de Educação esta negociando a reabertura da ‘antiga’ Creche Primavera e também a implantação de uma Creche, como um projeto em parceria com a UNESP

– no Campus da Bela Vista. (...) A maior parte desta demanda (35 crianças) pertencem aos Bairros Jardim Novo I de Jardim Novo II, onde contamos apenas com uma escola de Educação Infantil instalada provisoriamente em uma casa alugada-adaptada para a escola. Já encontra-se em fase de licitação a construção de uma escola nesta área, para suprir esta falta de vagas e melhor atender a população (Ofício SME-Plan 053/2006, da Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro, de 22 de maio de 2006).

No Ofício CTRC n.º 205/06 de 26 de maio de 2006, consta a resposta do Conselho Tutelar ao Ministério Público. O Conselho Tutelar informa o número de crianças em lista de espera nas escolas de educação infantil e creches municipais, junto com as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Educação. Em 18 de maio de 2006, através do Ofício n.º 298/2006 do Ministério Público do Estado de São Paulo é encaminhado ao Conselho Tutelar cópia do Ofício SME-Plan 052/2006, de 12 de maio de 2006, assinado pelo Secretário de Educação e endereçado ao Prefeito Municipal de Rio Claro/SP, onde constam as informações apresentadas por aquela secretaria em resposta aos Ofícios 237/2006 da Promotoria de Justiça de Rio Claro, referente ao Processo Preparatório de Inquérito Civil n.º 028/2006, informando ainda que 5 (cinco) vagas haviam sido providenciadas. E ainda a respeito do Ofício 21/06 do Conselho Tutelar de Rio Claro da lista inicial encaminhada solicitando 24 vagas em período integral, apenas 14 haviam comparecido na Secretaria de Educação, das quais 10 haviam sido atendidas e 4 desistiram da vaga em período integral, informam que 6 crianças que não constavam da lista inicial também foram atendidas.

No intuito de apontar algumas decisões acerca do tema da educação infantil mais especificamente do atendimento em creche e em pré-escola buscaremos o apoio de uma Decisões do Supremo Tribunal Federal entre outras decisões, que reconhece a obrigatoriedade do atendimento do ensino infantil a crianças de 0 a 6 anos de idade. O assunto foi tema do Recurso Extraordinário 410.715-5 – São Paulo, do Supremo Tribunal Federal, em 22 de novembro de 2005, trata-se de um recurso solicitado pelo Município de Santo André:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, §2º) – RECURSO IMPROVIDO. (Supremo Tribunal Federal, 22/11/05, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 410.715-5, São Paulo, Segunda Turma).

De acordo com o relatório do *RECURSO EXTRAORDINÁRIO 410.715-5* a justificativa do Município de Santo André, consistia em síntese:

[...] **não há como se cobrar, somente do Município, a manutenção do sistema de ensino, especificamente o atendimento de crianças em creches e escolas de educação infantil.** A oferta de educação pública, obrigatória e gratuita, pois, é dever do Poder Público Federal, Estadual e Municipal, de acordo com o dispositivo da CF alterado pela Emenda Constitucional n.º 14/96 [...]. **Importam** na situação de atendimento organizado a centenas de crianças a qualidade segurança e a proteção, **dentro** da razoabilidade que o orçamento público permite. A **carência** de novos aportes de recursos para financiar a educação infantil **limitou o atendimento** em todo o Município **e a possibilidade** de ampliação do atendimento em educação infantil. [...] **considerando a enorme demanda de crianças carentes** de creches ou pré-escola no âmbito do Município, **e considerando** que as instituições de ensino público em funcionamento, abrigam crianças matriculadas muito acima do limite de vagas e da capacidade das salas de aulas, em razão de dezenas de liminares judiciais, obviamente, há grande comprometimento do Erário, da Ordem administrativa, da qualidade do ensino e da educação transmitida aos abrigados. **Os deferimentos** das medidas liminares e das R. Sentenças **obrigando** as matrículas de crianças em creches, **adequando** o Estatuto da Criança e do Adolescente à realidade fática, **não pode vigorar, pois essa disposição configura indevida ingerência do Judiciário no poder discricionário do Executivo**, o que difere do poder jurisdicional daquele em analisar a legalidade dos atos administrativos praticados pela Administração. **A questão ‘sub judice’ envolve controvérsia de alta relevância constitucional**, superior ao teor de Súmulas, **e a matrícula** de milhares de crianças em algumas unidades de creches **envolve questões de orçamento e disponibilidade** do Erário Público, **com dotação específica** para a implantação de meios à concretização das medidas pleiteadas, **o que impõe** a intromissão do Judiciário nos poderes discricionários do Executivo, **violando**, sobremaneira, **o já mencionado art. 2º do Texto Fundamental** (grifos do relator).

O documento anexo a esse relatório contém as razões para o voto unânime que **negou** provimento ao recurso em tela. De acordo com relatado pelo Senhor Ministro Celso de Mello “não assiste razão à parte ora recorrente”, por conta, principalmente, da decisão agravada ajustar-se com integral fidelidade, “aos postulados constitucionais que informam, de um lado, ao Poder Público, notadamente ao Município (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola”. De acordo com o relator consideradas as razões subjacentes à decisão objeto do presente recurso de agravo ao exame desta causa, “convença-me da inteira correção dos fundamentos, que, invocados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, informam e dão consistência ao recurso extraordinário em questão”. O documento em tela assinala o direito à educação nos seguintes termos:

É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, **que o direito à educação** – que representa **prerrogativa constitucional** deferida a todos (CF, art. 205), **notadamente** às crianças (CF, arts. 208, IV e 227, C”caput”) - **qualifica-se** como um dos direitos sociais mais expressivos, **subsumindo-se** à noção dos direitos de **segunda geração** (RTJ 164/158-161), **cujo adimplemento** impõe, **ao Poder Público**, a satisfação de **um dever** de prestação positiva, **consistente** num ‘facere’, **pois** o Estado dele **só se desincumbirá** criando condições objetivas **que propiciem**, aos titulares desse **mesmo** direito, **o acesso** pleno ao sistema educacional, **inclusive**

ao atendimento, em creche e pré-escola, “às crianças de zero à seis anos de idade” (CF, art. 208, IV) (grifos do relator).

Citando Celso Lafer (“A Reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 127 e 130/131, 1988, Companhia das Letras) o relator esclarece o sentido atribuído aos direitos de segunda geração:

[...] exprime, de um lado, no plano do sistema jurídico-normativo, a exigência de solidariedade social, e **pressupõe**, de outro, a asserção de que a dignidade humana, **enquanto** valor impregnado de centralidade em nosso ordenamento político, **só se afirmará** com a expansão das liberdades políticas, **quaisquer** que sejam as dimensões que estas se prejetem: ‘[...] **É por essa razão** que os assim chamados **direitos de segunda geração**, previstos pelo ‘welfare state’, **são direitos de crédito** do indivíduo **em relação** à coletividade. **Tais direitos** – como o direito ao trabalho, à saúde, **à educação** – **têm como sujeito passivo o Estado** porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. **Daí a complementaridade**, na perspectiva ‘ex parte populi’, entre os direitos de primeira e de segunda geração, pois estes últimos buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos primeiros, eliminando ou atenuando os impedimentos ao pleno uso das capacidades humanas. **Por isso, os direitos de crédito**, denominados direitos econômicos-sociais e culturais, **podem ser encarados** como direitos que tornam reais direitos formais: **procuram garantir** a todos **o acesso** aos meios de vida e de trabalho num sentido amplo [...]’ (grifos do relator).

Defendendo que o direito à educação, conforme preconizado pela Constituição, não pode ter um caráter meramente retórico, o Ministro aponta “a necessidade de se conferir efetiva concretização a esse direito essencial, cuja eficácia não pode ser comprometida pela inação do Poder Público”. Desta forma, de acordo com este documento o direito à educação por ser um direito público subjetivo “traduz meta cuja não realização qualificar-se-á como uma censurável situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público”. O Ministro ainda observa que no âmbito das atribuições do Poder Judiciário não está inclusa a função de formular e/ou implementar políticas públicas, sendo esta atribuição de responsabilidade do Poder Público, mais especificamente dos Poderes Executivo e Legislativo. Entretanto, de acordo com o Ministro tal incumbência poderá ser atribuída excepcionalmente ao Poder Judiciário “se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer [...] a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos”.

Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, **em tal hipótese**, criar obstáculo artificial que revele – a partir de **indevida** manipulação de sua atividade financeira **e/ou** político administrativa- o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, **de** frustrar e **de** inviabilizar o estabelecimento e a preservação **em favor da**

pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência (ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo/STF n.º 345/2004) (grifos do relator).

Desta forma, de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal RE n. 410.715- São Paulo que negou por unanimidade o provimento de recurso de agravo, o atendimento das crianças em creche e pré-escola “considerada a indiscutível primazia reconhecida aos direitos da criança e do adolescente” que não se constitui legítimo que “a ineficiência administrativa, o descaso governamental com os direitos básicos dos cidadãos, a incapacidade de gerir os recursos públicos [...] a falta de visão política do administrador...” entre outros fatores “não podem nem devem representar obstáculos ao adimplemento, pelo Poder Público, notadamente pelo Município [...] da norma inscrita [na Constituição Federal]” sob pena de “importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é [...] o direito à educação” que abrange também “o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário ‘as crianças de zero a seis anos de idade’ (CF, art. 208, IV).

O Supremo Tribunal Federal também se manifestou em relação a esse assunto ao decidir o REsp 575.280-SP (1ª Turma) tendo como relator o Ministro Luis Fux em 2 de setembro de 2004, onde “afirmou que a norma constitucional reproduzida no art. 54 do ECA é definidora de direitos – e não pragmática-, motivo por que se mostra exigível judicialmente respectivo cumprimento, ante a inércia da Administração [Pública]” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 271).

Diante do exposto podemos concluir que o direito à educação é um direito de todos os cidadãos, sendo responsabilidade do Poder Público o oferecimento de políticas públicas para o atendimento desta demanda em todos os níveis de ensino. E que a educação infantil “representa prerrogativa constitucional indisponível, que deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV)” (R.E. 410.715-5, de 22/11/2005, São Paulo). Além disso, “a igualdade consagrada no art. 5º, *caput*, da Magna Carta somente será implementada se na primeira idade a todos for assegurado o direito de acesso ao ensino” (*Estatuto Comentado*, 2010, p. 270). A educação como base para a cidadania, “atributo da dignidade da pessoa humana, bem maior objeto de tutela pelos denominados *direito fundamentais*, como brota do próprio art. 1º, III a CF”, não pode deixar de ocorrer ou ocorrer de maneira insatisfatória, principalmente se esta for voltada para a população infanto-juvenil, pois fere sobremaneira aos direitos dos cidadãos e o princípio da dignidade da pessoa humana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Oliveira (2001) ao longo dos últimos séculos, a educação tornou-se um dos requisitos indispensáveis para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se condição necessária para se usufruir de outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania. Entretanto devemos levar em conta que nosso país apresenta uma série de desigualdades sociais, econômicas e culturais que dificultam o acesso de parcela considerável da população ao ensino formal. Desta forma, as condições materiais são fundamentais para que um direito constituído seja efetivado de fato e não se torne “letra morta”. Lembrando que não apenas o acesso, mas a permanência e o sucesso escolar também são temas de extrema importância quando se trata deste assunto, pois estas são prerrogativas indispensáveis para o efetivo desenvolvimento social de muitos cidadãos brasileiros.

Ao longo deste trabalho pudemos verificar que o Conselho Tutelar como órgão de garantia de direitos é munido de um aparato legal (Estatuto da Criança e do Adolescente) que o permite tomar uma série de medidas administrativas a fim de garantir a efetivação de um direito, relativo a crianças e adolescentes, que esteja sendo ameaçado ou violado. Tivemos a oportunidade de destacar que uma ameaça ou violação dos direitos relativos a esta faixa etária pode surgir tanto por parte da ação ou omissão dos pais ou responsável ou da ação própria criança ou adolescentes, com por ação ou inércia do Estado perante a sociedade, ou da ação da sociedade de um modo geral, que pode ocorrer em qualquer lugar.

É importante ressaltar que o Estado é representado também através das escolas públicas, que por sua vez, não estão imunes a ameaças e/ou violações dos direitos relativos às crianças e aos adolescentes. O Conselho Tutelar surge nos momentos de conflito onde exista uma situação desviante da norma que ameace ou desrespeite algum dos direitos relativos a crianças e adolescentes, isto porque a violação/ameaça ao direito pode partir de pessoa, dos pais, dos alunos, dos professores, diretores, funcionários, etc. E apesar de o Conselho Tutelar não existir somente para atender a encaminhamentos feitos pelas escolas, os casos escolares, ou seja, aqueles que se referem de alguma forma à garantia do direito à educação representam um grande volume dos atendimentos prestados por aquele órgão. Entretanto, a prática tem mostrado que ainda existe uma barreira entre as escolas e o Conselho Tutelar, que em sua maioria acaba se restringindo a atendimentos de casos pontuais, sendo revestido de um certo

teor burocrático, o que de certa forma impede que uma aproximação mais concisa em prol da cidadania da população infanto-juvenil possa ocorrer.

O trabalho institucional a ser desenvolvido pelo Conselho Tutelar poderia gerar meios de se terem divulgados à população os preceitos legais, de forma que a própria população infanto-juvenil pudesse se apropriar da noção de cidadania e participação social, discutindo no próprio espaço escolar questões relativas aos direitos e deveres dos cidadãos e as formas de participação popular nos meios de decisão, tornando a escola um espaço de experimentação da cidadania, onde os alunos possam participar através das entidades estudantis e dos conselhos de classe e de escola a fim de desenvolverem habilidades sociais de participação nos locais de fomento das políticas públicas.

A história social da população infanto-juvenil mostrou que durante muito tempo essa faixa etária foi desvalorizada e oprimida. O fracasso institucional também tem raízes históricas “traz em seu bojo traços e resquícios do autoritarismo, cujo modelo centralizador, legalista e tecnicista de educação – que privilegia o desenvolvimento econômico – exclui a participação política lúcida, realista e conseqüente da maioria da população” o que contribuí sobremaneira para o agravamento da situação da sócio-econômica da classe trabalhadora (*Estatuto Comentado*, 2010, p.277). Acreditamos que a tão proclamada democratização do ensino só será verdadeira se passar a incluir as representações a respeito da escola e de seu cotidiano pela população infanto-juvenil. Desta forma, estamos completamente de acordo com o que diz Graziani (2010) sobre este assunto ao afirma que “a escola poderia se constituir num espaço de exercício da democracia e da liberdade do conhecimento como instrumento de compreensão, luta e transformação do real”, para tanto a participação da criança (e do adolescente) deverá ocorrer de forma concreta no cotidiano da ação de existir no espaço escolar, e principalmente “com presença ativa no processo de tomada de decisão, quebrando os valores hierarquizados das estruturas de poder cristalizadas, implícitas em todas as relações mantidas na essência do processo pedagógico”.

A escola através dessa mudança de paradigma cumpriria com sua função social, resgatando o sentido mais fecundo de ser um cidadão ativo, consciente e crítico no nível da ordem política e social de nossa sociedade. Esta construção coletiva da escola é possível, no entanto é necessário que sejam respeitadas todas as formas de participação do alunado, para tanto há de se terem respeitados os seus direitos conforme preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Daí demanda o trabalho do Conselho Tutelar em fazer conhecer as leis referentes à estas faixa etária. Outra dificuldade encontrada diz respeito ao

desconhecimento de parcela da população das normas específicas da infância, pois se considerarmos que uma grande parcela adulta da sociedade brasileira, pais e professores foram criados e educados no antigo sistema (antigo Código de Menores), e que ainda outros agentes, como por exemplo, dirigentes escolares, pedagogos, assistentes sociais, agentes de saúde, etc. possivelmente também foram formados a partir da antiga lei, que via a criança e o adolescente como sujeitos incompletos e incapazes de tomar decisões, discriminando, marginalizando. Assim, o Conselho Tutelar carrega consigo uma demanda cultural (através dos usos e costumes) a ser superada e atualizada de acordo com as concepções trazidas pelas normas legais relativas à infância.

Por desconhecimento das leis algumas pessoas podem ter conhecimento de uma série de violações de direito de crianças e adolescentes (que ocorrem diariamente em todas as cidades do país), mas não se manifesta, ou não denuncia, por conta de não saber que aquilo é, primeiramente um abuso ou uma violação de direito, e caso saiba, pode desconhecer como fazer a denúncia, ou para quem denunciar; outros ainda por desconhecerem o real papel do Conselho Tutelar, procuram o Conselho para que o mesmo desempenhe o papel de assistente social, psicólogo, pedagogo.

Embora exista a necessidade de uma maior aproximação do órgão Conselho Tutelar com as escolas e também com os outros órgãos que prestam atendimento a esta faixa etária, a realidade do trabalho no Conselho tem mostrado que é cada vez mais difícil o órgão desempenhar ações de caráter preventivo, pois a demanda de atendimento é extremamente grande e exige que o Conselho priorize os atendimentos aos casos pontuais. Também se torna árdua a tarefa do Conselho Tutelar em cumprir com a atribuição de *“assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”* conforme estabelecido pelo art. 136, inciso IX do ECA. Outro empecilho ao trabalho do Conselho Tutelar fica por conta de não se avançar em termos da legislação municipal, no sentido de se ter um melhor reconhecimento do órgão. No presente trabalho apontamos para a Lei Municipal n.º 2.769/95, a lei de criação do Conselho Tutelar e para seu Regimento Interno, sendo que ambos há mais de uma década não sofrem alterações a fim de acompanhar a evolução dos preceitos legais, o que faz com que o órgão se torne deficiente. Vislumbramos documentação do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP no sentido de se ter criado outro Conselho Tutelar no município, em virtude da alta demanda de trabalho apresentada ao órgão.

A importância de se avançar na atualização legal no município de Rio Claro/SP também diz respeito tanto ao próprio processo de escolha dos membros, que não permite a uma parcela maior da população discutir sobre o assunto e participar do processo de escolha dos(as) conselheiros(as) tutelares, restringindo este direito a um Colégio Eleitoral, quanto da própria valorização dos profissionais que se dedicam a este trabalho, que por conta da não exigência da dedicação exclusiva por parte da Lei Municipal, faz com que os conselheiros além de se sentirem desvalorizados por conta dos baixos salários, necessitem desenvolver outra função concomitantemente com a função de conselheiro(a) tutelar a fim de garantir a sua própria subsistência, o que sem dúvida compromete sobremaneira a evolução das ações de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

No intuito de contribuir para que sejam suscitados pontos de reflexão junto aos educadores, conselheiros tutelares e demais leitores, embora não esgotado o assunto, esperamos que este trabalho possa contribuir para um melhor entendimento do ECA, das atribuições, demandas e ações do Conselho Tutelar, mormente aos educadores que atuam na educação básica e para os conselheiros tutelares que lutam em favor da infância e adolescência e para todos aqueles possam se interessar para que de alguma forma esta pesquisa possa ter a possibilidade de ser continuada.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, Emeli Silva. **Infância e Juventude: Um breve olhar sobre as Políticas Públicas no Brasil.** [s.i.], [s.n.], 2000. Não paginado.

ARIÈS, Philippe. **História Social da Criança da Família.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

ANCED. **Somos todos infratores: família, sociedade e Estado.** Brasil. Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. [s.i.], [s.n.]2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2000. 279 p. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. **Lei nº 8.069/1990** dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Ministério da Saúde – 3ª Ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996, Brasília: Diário Oficial da União, Seção I, p. 18.109. Disponível em: <[HTTP://portal.mec.gov.br/arquivis/pdf/e1496.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivis/pdf/e1496.pdf)>. Acesso em: 17/04/2011.

BRASIL. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[HTTP://www.presidencia.gov.br/ccivil03/Leis/L9394.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 17/04/2011.

CARVALHO, Fabiana Aparecida de. **O adolescente em liberdade assistida: algumas histórias.** Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade Estadual Paulista Julio Mesquita Filho. Instituto de Biociências. Rio Claro/SP, 2009.

CONANDA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, 2007.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE *COMENTADO*, comentários jurídicos e sociais, coordenador Munir Cury, 11ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2001. (Coleção Legislação e política educacional: textos introdutórios).

PRIORE, Mary del. **História das Crianças no Brasil.** 6ª Ed. São Paulo: Contexto, 2009.

RIO CLARO. **Lei Municipal n.º 2.769/95**, de 24 de agosto de 1995. Dispõe sobre a criação do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP. Disponível em: <[HTTP://www.prefeituramunicipalderioclaro.htm](http://www.prefeituramunicipalderioclaro.htm)>. Acesso em: 17/04/2011.

RIO CLARO. **Decreto Municipal n.º 5.713**, de 03 de dezembro de 1997. Dispõe o Regimento Interno do Conselho Tutelar de Rio Claro/SP. Disponível em: <[HTTP://www.prefeituramunicipalderioclaro.htm](http://www.prefeituramunicipalderioclaro.htm)>. Acesso em: 17/04/2011.

RIZZINI, Irene; Pilotti, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SÊDA, Edson. **Construir o passado**. UNICEF, Campinas, 1993.

SÊDA; Edson. **X,Y,Z do Conselho Tutelar**. [s.i.], [s.n.], [2000]

SÊDA; Edson. **A Criança e a Mão do Gato. Guia do Conselho Tutelar dos direitos da criança e do adolescente**. 1ª Ed. Editora Adês, Rio de Janeiro, 2001.

SÊDA, Edson. **A criança e o perfeito estadista. Guia do estatuto da criança e do adolescente para prefeitos municipais e sua equipe**. 1ª Ed. Editora Adês, Rio de Janeiro, 2002.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à educação e o Ministério Público: Uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006.

SOUZA, Marilene Proença Rebello de. TEIXEIRA, Danile Caetano da Silva, SILVA, Maria Carolina Yazbek Gonçalves da. **Conselho Tutelar: Um novo instrumento social contra o fracasso escola?** <[HTTP://www.scielo.br/pdf/%0D/pe/v8n2/v8n2a07.pdf](http://www.scielo.br/pdf/%0D/pe/v8n2/v8n2a07.pdf)>. Acesso em: 17/04/2011.

WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque (org.). **Fortalecendo a rede de proteção da criança e do adolescente**. São Carlos: [s.n.], 2009.

Mariana Aparecida da Silva

Maria Aparecida Segatto Muranaka