

O ECA e a concretização do direito à educação básica

The CAS and the realization of the right to basic education

Adriano MOREIRA¹

Leila Maria Ferreira SALLES²

Resumo

Objetivamos, nesta pesquisa, refletir sobre a efetividade dos mecanismos dispostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a concretização do direito à educação básica. Trata-se de pesquisa documental e bibliográfica em que recorremos aos procedimentos da análise de conteúdo. Concluímos que a referida lei assegura garantias em relação ao acesso às instituições educacionais, aos insumos e condições para a permanência dos estudantes na escola, e dispositivos para concretizar esses direitos. Contudo, os dados coletados apontam que: o ingresso aos estabelecimentos escolares e a qualidade do ensino têm sido negados a milhões de crianças e adolescentes; a eficiência e o alcance da lei são questionáveis.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. ECA. Direito à Educação Básica.

Abstract

We aimed in this study to reflect on the effectiveness of the mechanisms arranged by the CAS for the realization of the right to basic education. This is a documental and bibliographic research, in which we used the procedures of content analysis. We conclude that the CAS provides assurances regarding access to educational institutions, the inputs and conditions for students stay in school, and devices to realize these rights. Still, the data collected indicate that: admission to schools and quality of education has been denied to millions of students; so the efficiency and reach of this law are questionable.

Keywords: Tutelary. CAS. Right to Basic Education.

1 Doutorando no Programa de Pós-graduação em Educação na Unesp/Rio Claro. Mestre em Educação Escolar pela Unesp Araraquara/SP (2009) e Graduado em Pedagogia pela Unesp Rio Claro-SP (2003). Endereço profissional: Avenida 80, 116, Jardim Village, Rio Claro/SP. Tel. Profissional: (19) 30235108. Email:<noadria1977@yahoo.com.br>.

2 Psicóloga pela USP, mestrado em Educação pela UFCar e doutorado em Educação: Psicologia da Educação pela PUC/SP, com pós-doutorado na Universidad Complutense de Madrid. Atualmente é professora livre docente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tem experiência na área de Educação e Psicologia, com ênfase em Psicologia Social. Suas investigações examinam a adolescência e a juventude na sociedade contemporânea, os processos de inserção social de jovens na comunidade, violência e educação. Bolsista Produtividade CNPq. Endereço profissional: Avenida 24 A, 1515, Bela Vista, Rio Claro/SP. Tel. Profissional: (19) 35264245. Email:<leila@rc.unesp.br>.

Introdução

Em 1988, após praticamente duas décadas de regime ditatorial imposto pelas Forças Armadas, é promulgada no Brasil a nova Constituição Federal (CF88). Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988, a qualifica de *cidadã*, adjetivo doravante repetido por inúmeros juristas e profissionais do direito, devido ao fato de a Carta Magna estabelecer princípios democráticos, garantir direitos fundamentais e normas voltadas para a área social (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2013).

A grosso modo, a Constituição de 1988 assegura ao povo brasileiro onze direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, além de cinco direitos individuais e coletivos: à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (artigos 5º e 6º). Particularmente à criança e ao adolescente são acrescentados outros seis direitos aos descritos anteriormente: à cultura, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e à convivência comunitária (artigo 227).

O dever de efetivar este conjunto de direitos foi atribuído pela CF88, de forma compartilhada, à família, à sociedade e ao Estado. Para tanto, esses três segmentos devem empenhar esforços com *absoluta prioridade*, como prevê o artigo 227:

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, 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 forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, p. 112, grifo nosso)³.

Entretanto, para Florestan Fernandes (1989), que também integrou a Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988, a redação final da Carta Magna não contemplou suficientemente as expectativas e reivindicações da sociedade civil pela democratização do país e pela efetivação dos direitos sociais. Esta compreensão levou o parlamentar a denominar a CF88 de *Constituição inacabada*:

3 Esta redação é alterada em 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 65, que estende os direitos descritos aos jovens.

A Constituição, em sua forma atual, é desigual. Contém disposições avançadas e modernas, ao lado de outras disposições que consagram privilégios preexistentes e a ordem estabelecida. (FERNANDES, 1989, p. 291, grifo nosso).

Acrescenta ainda:

[...] o fim último da Constituição consiste em legitimar o ilegítimo, forjando um mundo de aparências que consagra uma ordem social democrática e um Estado democrático imaginário e inexistente. (FERNANDES, 1989, p. 248, grifo nosso).

O tratamento dispensado pela CF/88 a crianças e adolescentes constitui um avanço ou integra um simulacro, contribuindo, nas palavras de Florestan Fernandes, para a reprodução de uma realidade imaginária e inexistente, na qual esses indivíduos teriam garantidos, no seu cotidiano, direitos sociais, individuais e coletivos? O fato de tornar crianças e adolescentes titulares de diversos direitos se revela inovador, se comparado aos textos constitucionais que precederam o de 1988?

Para responder estas indagações, analisamos as constituições nacionais brasileiras de 1824, de 1891, de 1934, de 1937, de 1946 e de 1967. O procedimento consistiu em identificar passagens semelhantes ao artigo 227 da CF88, ou seja, frases com os termos *crianças*, *adolescentes* (ou vocábulos correlatos, como *menores*) e *direitos*. Nesse processo, recorreremos à análise de conteúdo que, segundo Laurence Bardin (2009), almeja produzir inferências, isto é, conhecimentos a partir de deduções lógicas e justificadas acerca das origens das mensagens analisadas e de suas condições de produção, em outras palavras, descortinar uma realidade distinta daquela que é o próprio documento.

Na primeira Constituição brasileira, publicada ainda no período imperial, em 1824, não encontramos nenhum fragmento análogo ao artigo 227 da CF88. As expressões criança e adolescente, ou termos congêneres, sequer são citadas. Quanto aos (atualmente denominados) direitos sociais, há apenas consignações genéricas: “A Constituição também garante os socorros públicos [...]”; “[...] Instrução primária e gratuita a todos os cidadãos [...]”(artigo 179). (BRASIL, 1824, não paginado). Destaca-se que essa declaração de gratuidade do ensino, segundo Romualdo Portela de Oliveira (2001), coloca o Brasil, do ponto de vista da legislação, entre os primeiros países a fazê-lo, porém, como lembra o autor, grande parte da população, na época, era constituída por escravos e não por cidadãos.

O mesmo ocorre com a Constituição de 1891: não são consagrados direitos específicos a crianças e adolescentes. Não há menção a nenhum direito social, tendo sido suprimido, inclusive, as considerações sobre a instrução primária e os socorros públicos da Constituição de 1824 (BRASIL, 1891).

A Constituição de 1934, inspirada na Carta Magna alemã de 1919, seguindo a tendência das anteriores, não apresenta passagem similar ao artigo 227, no entanto, como assinala Oliveira (2001), observam-se avanços: a educação é declarada como *direito de todos*, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos; e são expressas disposições visando a assistência e proteção aos *menores* de dezoito anos de idade:

[...] proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos [...] (artigo 121, § 1º, 'd'); [...] *os serviços de amparo à maternidade e à infância* [...] serão incumbidos de preferência a mulheres habilitadas (artigo, 121, 'j', § 3º); [...] Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios [...] *c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis* (artigo 138). (BRASIL, 1934, não paginado, grifo nosso).

No texto constitucional de 1937, promulgado após o golpe de Estado de Getúlio Dornelles Vargas (OLIVEIRA, 2001), crianças e adolescentes permanecem desprovidos de direitos; a educação, inclusive, deixa de ser considerada direito de todos, sendo entregue à família a responsabilidade primária por oferecê-la.

[...] A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. [...] É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. [...] À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições

públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (artigos 125-129). (BRASIL, 1937, não paginado).

Algumas disposições sobre proteção dos menores – entendidos como *objetos de cuidados e garantias* – são mantidas, como a proibição de trabalho insalubre e noturno, e as concernentes à saúde e assistência social:

[...] compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...] normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança (ARTIGO 16, XXVII); aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole (artigo 127). (BRASIL, 1937, não paginado).

Merece destaque, também, a preocupação com o *abandono moral* dos menores, que passa a ser definido como *falta grave* dos pais ou responsável:

Art. 127. [...] A infância e a juventude devem *ser objeto de cuidados e garantias* especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. [...] O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude *importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação*, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. (BRASIL, 1937, não paginado, grifo nosso).

Na Constituição de 1946, “[...] promulgada sob os ventos democráticos do segundo pós-guerra” (OLIVEIRA, 2001, p. 22), é prevista a obrigatoriedade da assistência à maternidade, à infância e à juventude em todo o território nacional, bem como o amparo a famílias de prole numerosa (artigo 165); a educação volta a ser declarada como direito de todos. Essas considerações são praticamente repetidas pela Constituição de 1967 – decorrente do golpe de Estado de 1964 e, como afirma Oliveira (2001, p.22), votada “[...] num ambiente de evidente constrangimento do Poder Legislativo”:

Art. 167. [...] a lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência;

Art. 168. [...] a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. (BRASIL, 1967, não paginado).

Isto posto, nota-se que nenhuma Constituição Federal brasileira anterior à CF88 previa direitos específicos a crianças e adolescentes. De todo modo, identificamos, em algumas delas (1934, 1937, 1946 e 1967), disposições visando a proteção e assistência a *menores*. Portanto, a Constituição de 1988 é a primeira a atribuir a condição de sujeitos detentores de direitos a crianças e adolescentes, revelando-se, nesse aspecto, avançada e inovadora.

No entanto, declarar direitos, ainda que por meio da lei maior de um país, é o suficiente para garantir que seus titulares o exerçam de fato? A CF88 prevê mecanismos capazes de retirar os direitos do plano legal e efetivá-los?

Com base no artigo 227, parece-nos possível apontar algumas fragilidades da Constituição de 1988, no que concerne à concretização dos direitos relativos à infância e à adolescência: a) diversos direitos são outorgados a crianças e adolescentes, porém, não são estipuladas as condições materiais necessárias ao efetivo oferecimento de cada um deles; b) o dever de assegurar os direitos previstos é atribuído a três instâncias distintas (família, sociedade e Estado), que deverão fazê-lo com *prioridade absoluta*, contudo, não há um detalhamento sobre a responsabilidade de cada uma delas, tampouco uma definição precisa do termo *prioridade absoluta*. Consequentemente, retomando a expressão de Florestan Fernandes, o artigo em tela se mostra inacabado: é avançado, à primeira vista, enquanto declaração formal, mas carece de uma pormenorização que facilite a transposição dos direitos *do papel* para a realidade. Este problema começaria a ser resolvido, com a regulamentação do supramencionado artigo, pelo Congresso Nacional em 1989, que proporcionou, cerca de um ano depois, a publicação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

1. A concretização dos direitos da criança e do adolescente e o ECA

Três códigos de menores antecederam o Estatuto da Criança e do Adolescente: o Decreto nº 5.083, de 1 de dezembro de 1926; o Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927, conhecido como Código Mello Mattos; e a Lei nº 6.697, de 10 de outubro 1979.

Em linhas gerais, podemos atribuir a estes códigos duas características: a) eles não tratavam de todas as crianças e adolescentes, mas apenas dos considerados abandonados, delinquentes, libertinos e em situação irregular (art. 1º do Decreto nº 5.083/26, art. 1º do Decreto nº 17.943-A/27 e art. 2º da Lei nº 6.697/79); b) crianças e adolescentes eram considerados *objetos* passíveis de medidas judiciais (como o afastamento familiar e a colocação em instituição) e não pessoas detentoras de direitos (artigos 38, 39 e 46 do Decreto nº 5.083/26, art. 55 do Decreto nº 17.943-A/27 e art. 14 da Lei nº 6.697/79).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao contrário, dispõe sobre todos os indivíduos de 0 a 18 anos de idade incompletos, distinguindo-os entre crianças (0 a 12 anos incompletos) e adolescentes (12 a 18 anos incompletos). Além dessa, há outras diferenças evidentes introduzidas pelo ECA: a) crianças e adolescentes deixam de ser entendidos como *objetos* de medidas judiciais, passando a ser tratados como sujeitos que possuem “[...] todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana [...] a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990, p.1); b) o artigo 6º da lei considera a “[...] condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento [...]” (BRASIL, 1990, p. 2), o que sugere que eles não podem ser submetidos às mesmas atividades e situações próprias do mundo adulto, necessitando de condições especiais para crescer e se desenvolver; c) o Estatuto, em seu artigo 4º, define o termo *absoluta prioridade*, relacionando-o a condições objetivas para a efetivação dos direitos previstos:

[...] a garantia de prioridade compreende: a) primazia de 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*. (BRASIL, 1990, p. 1, grifo nosso).

Nessa perspectiva, ou seja, de reconhecer crianças e adolescentes como pessoas em formação que possuem diferentes direitos, e que estes devem ser oferecidos pelo Estado de forma prioritária, por meio da formulação de serviços e políticas públicas, às quais devem ser destinados recursos públicos de forma privilegiada, o ECA regulamenta os direitos à vida e à saúde (artigos 7º ao 14); à liberdade, ao respeito e à dignidade (artigo 18); à convivência familiar e à comunitária (artigos 19 ao 24); à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (artigos 53 ao 59); à profissionalização e à proteção ao trabalho (artigo 60 ao 69); e direitos individuais (artigos 106 ao 109).

Portanto, conclui-se que, se estes preceitos legais fossem cumpridos à risca, a elaboração dos planos de governo da União, dos Estados e dos municípios contemplaria a criação e/ou o aperfeiçoamento de serviços públicos capazes de oferecer satisfatoriamente os direitos consagrados em lei para a infância e adolescência. Para tanto, a definição dos orçamentos anuais de cada ente federativo reservaria, de antemão, os recursos necessários.

De qualquer forma, estas determinações têm sido suficientes para concretizar os direitos de crianças e adolescentes no país? Além desses, há outros dispositivos previstos na lei com esse propósito? Considerando os limites próprios de um artigo

científico, quanto à extensão do texto, para discutir essas questões centramos nossa análise em relação ao direito à educação básica. Nesse movimento, atuamos no sentido de identificar, em primeiro lugar, se há avanços sobre o direito à educação no ECA, ou seja, se há direitos além dos previstos pela CF88 e se há apontamentos sobre os responsáveis por oferecê-los; em seguida, buscamos passagens que remetam à garantia de vaga e de frequência escolar e dos insumos que muitos estudantes podem necessitar para frequentar a escola, tais como transporte, material didático etc.

2. O direito à educação básica na perspectiva da proteção integral à infância e à adolescência

Dentre os seis direitos relativos à educação, estipulados pelo artigo 53 do ECA, cinco representam novidades face à Constituição Federal de 1988: a) o direito de ser respeitado por seus educadores; b) o direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; c) o direito de organização e participação em entidades estudantis; d) o direito ao acesso à escola pública e gratuita próxima à residência; e) o direito a ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais.

O item *a* é complementado pelo artigo 17 do próprio Estatuto, que define que o direito ao respeito consiste na “[...] inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais”. (BRASIL, 1990, p. 4). Importante mencionar que o artigo 232 da lei apresenta uma sanção para casos de ameaça ou violação a este direito: “[...] submeter criança ou adolescente *sob sua autoridade*, guarda ou vigilância *a vexame ou constrangimento*. Pena – detenção de seis meses a dois anos” (BRASIL, 1990, p. 56, grifo nosso).

Os itens *b*, *c* e *e*, como aponta Bianca Cristina Corrêa (2002), tratam diretamente da gestão democrática do ensino, elemento negligenciado pela Constituição Federal que o prevê apenas como um princípio genérico: “[...] gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 104). Já o Estatuto confere a crianças, adolescentes e suas famílias a possibilidade de questionar decisões escolares e de participar da definição das práticas educacionais. Por fim, o item *d* tem por objetivo facilitar o acesso à escola.

Quatro novos deveres educacionais são instituídos pelo ECA: um para o Estado, um para a família e dois para a escola. Ao Estado foi incumbido o dever de estimular “[...] 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” (BRASIL, 1990, p. 16).

Para a família foi atribuída a obrigação de matricular os filhos ou pupilos na rede regular de ensino (artigo 55). Salienta-se que o artigo 249 do Estatuto prevê uma sanção pecuniária de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência, para as hipóteses de descumprimento desse dever. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, intitulada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), incorporou essa determinação, entretanto, com um texto mais brando: “É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental” (BRASIL, 1996, p. 12). Essa redação é alterada em 2005 e em 2013, permanecendo atualmente com o seguinte texto: “Art. 6º. É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL, 1996, p. 12).

Dois deveres são designados às unidades de ensino. O primeiro (artigo 56) consiste na obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de: a) maus-tratos envolvendo seus alunos; b) reiteração de faltas injustificadas; c) evasão escolar; d) elevados níveis de repetência. (BRASIL, 1990). Por conseguinte, as escolas terão responsabilidades, não apenas com a frequência e o aproveitamento escolar dos estudantes, mas também com seu bem estar. Esta medida se mostra, na nossa avaliação, coerente e oportuna, afinal, seria possível garantir o direito à escolarização a uma criança que é constantemente submetida a tratamento desumano? Ressalta-se que o Estatuto estabelece uma penalidade para os profissionais de instituição de ensino que deixarem de encaminhar ao Conselho Tutelar casos de maus tratos envolvendo seus alunos:

Art. 245. Deixar o médico, *professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche*, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: *Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.* (BRASIL, 1990, p. 60, grifo nosso).

Destaca-se que este dever foi inserido, em parte, na LDB, apenas em 2001, por meio da Lei nº 10.287. Dissemos em parte, porque esta lei se refere apenas à quantidade de faltas, e não à evasão escolar, aos elevados índices de repetência e aos casos de maus tratos. Por outro lado, ela determina que a comunicação das faltas escolares deve ser feita ao Conselho Tutelar, ao representante do Ministério Público e ao Poder Judiciário:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: [...] VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. (BRASIL, 1996, p. 15).

O segundo dever imposto pelo ECA às escolas (artigo 58) diz respeito à necessidade de respeitar os “[...] valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura”. (BRASIL, 1990, p. 16).

2.1 Mecanismos para concretizar o direito à educação básica

Talvez seja consenso que a previsão legal de alguma coisa ou necessidade constitua condição essencial para que ela seja reconhecida como um direito, porém, há inúmeros exemplos de que apenas isso, por si só, não basta para garantir que algo expresso em uma lei seja realmente usufruído pelas pessoas. Como indica a pesquisa de Adriana Dragone Silveira (2012), a concretização de direitos sociais envolve prestações de serviços públicos que, por sua vez, demandam recursos orçamentários, isto é, do erário estatal. Assim, pode-se argumentar que a materialização de direitos passa pelo imperativo de dispor de mecanismos que forcem o Estado a cumprir seus deveres.

A esse respeito, Silveira (2012, p.354) aponta uma possibilidade: a “existência de algum poder jurídico que permita ao titular do direito, em caso de descumprimento da obrigação devida”, exigir a atuação do Estado. A autora se refere a bases legais para que os indivíduos requisitem, por meio do Poder Judiciário, aquilo que lhes é devido.

Todavia, em que pesem a pertinência e a correção desse apontamento, é impossível não ponderar sobre o fato de que para acessar o Poder Judiciário é necessário um conjunto de informações (sobre os próprios direitos e como proceder para garanti-los) e, não raro, de condições financeiras (advogados, custas de processos etc.), que justamente os indivíduos mais afetados pela negligência do Estado não dispõem. Some-se a isso a flagrante morosidade do Poder Judiciário no Brasil, relatado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça:

A morosidade continua sendo o principal motivo para o cidadão buscar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). [...] o número de demandas recebidas pelo CNJ nos três

primeiros meses [...] registrou 5.020 manifestações. Desse total, 3.342 (66,38%) foram reclamações, sendo 1.816 (54,34%) sobre a demora nos julgamentos das ações judiciais. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013, não paginado, grifo nosso).

Assim, por meio do Poder Judiciário, as pessoas podem ser impelidas a esperar demasiadamente pela restituição de um direito violado, o que pode acarretar prejuízos dramáticos em suas vidas. Deste modo, resta-nos indagar: haveria no ECA algo mais acessível do que o Poder Judiciário e que seja capaz de efetivar direitos? Aparentemente sim: o Conselho Tutelar, órgão com funções administrativas para requisitar serviços educacionais públicos e fiscalizá-los.

Instituído no país pelo próprio Estatuto, o Conselho Tutelar é definido pelo artigo 131, como um órgão “[...] permanente, autônomo e não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990, p. 34). Sobre esta caracterização, Roberto João Elias (1994) explica que o Conselho Tutelar: a) representa a sociedade na luta cotidiana pela efetivação dos direitos da infância e adolescência; b) não é subordinado a outra autoridade, órgão ou Poder, e desse modo, está “[...] apto a cumprir com independência a sua função” (ELIAS, 1994, p.112).

O Conselho Tutelar atenderá crianças e adolescentes em duas hipóteses: a) sempre que os direitos reconhecidos em lei forem ameaçados ou violados (seja pela ação ou omissão da sociedade ou do Estado; pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou mesmo em virtude da conduta da própria criança ou adolescente); b) em casos de ato infracional praticados por criança. O órgão atuará ainda, especificamente na área educacional, em casos de maus-tratos envolvendo estudantes, de reiteração de faltas injustificadas, de evasão escolar e de elevados níveis de repetência (BRASIL, 1990).

Para efetivar o direito à educação, o ECA confere ao Conselho Tutelar o poder de:

- Requirir serviços públicos na área de educação (artigo 136, III, “a”). Considerando os direitos assegurados aos estudantes, as requisições podem ter como objeto a vaga escolar e todos os insumos previstos em lei (transporte, alimentação, materiais didáticos etc.). Caso o Conselho Tutelar não seja atendido, compete-lhe representar junto à autoridade judiciária (artigo 136, III, “b”) por descumprimento injustificado de suas deliberações. Isto caracteriza infração administrativa, cuja pena é de multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência (artigo 249);
- Advertir formalmente os pais ou responsável em casos de faltas escolares injustificadas, evasão e elevados níveis de repetência (artigo 136, II e 129, VII);

- Determinar aos pais ou responsável que matriculem os filhos/pupilos e acompanhem sua frequência e aproveitamento escolar, podendo representar junto à autoridade judiciária no caso de descumprimento injustificado da deliberação (artigo 136, II, 129, V, 136, III, “b”);
- Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente, como por exemplo, nos casos de desrespeito dos profissionais da escola com os estudantes e/ou de não comunicação de maus tratos etc. (artigo 136, IV, 232 e 245).

Nestes termos, o Conselho Tutelar, atuando administrativamente, sem a necessidade de intervenção do aparato judicial, dispõe de competência legal para garantir o direito à educação, no que tange ao acesso e permanência na escola. Por se tratar de um órgão que representa a própria sociedade, que inclusive escolhe os conselheiros que irão atuar pelo período de quatro anos (artigo 132), supõe-se que se trate de instituição muito mais acessível do que o Poder Judiciário e mesmo o Ministério Público.

Todavia, caso o direito à educação não se materialize no âmbito administrativo das medidas adotadas pelo Conselho Tutelar, o ECA oferta à sociedade outro instrumento: o Capítulo VII da lei, intitulado *Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos*, que possibilita a requisição do direito judicialmente e implica em “[...] ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular” (BRASIL, 1990, p. 44): a) do ensino obrigatório (que hoje abrange, segundo o artigo 208, I da CF88, a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio); b) do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; c) do atendimento em creche; d) do ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e) de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental; f) de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

Interessante notar que, originalmente, a Constituição Federal previa ações de responsabilidade contra a autoridade competente apenas nos casos de não oferecimento ou oferta irregular do ensino fundamental (artigo 208, § 2º), o único nível de ensino definido como obrigatório na época. Atualmente esta redação é mantida pela Constituição, no entanto, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que tornou obrigatório o ensino entre os quatro e os 17 anos de idade, conclui-se que as ações de responsabilidade podem ser impetradas também nas hipóteses de não oferecimento ou oferta irregular da pré-escola e do ensino médio.

De qualquer forma, a CF88 não prevê ações de responsabilidade para as hipóteses de não oferecimento ou oferta irregular de creche, de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, de ensino noturno regular (adequado às condições do educando), de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental e de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade. O fundamento legal para a busca judicial desses direitos se encontra no ECA.

Em resumo, o ECA parece concluir a *obra inacabada* da Constituição de 1988, de garantir proteção integral à infância e adolescência. Juntos eles oferecem um arcabouço legal que proporciona condições privilegiadas para que crianças e adolescentes acessem as instituições escolares e se desenvolvam plenamente nessa área: diversos direitos são garantidos, bem como a possibilidade de requisitá-los administrativamente pelo Conselho Tutelar ou judicialmente; são previstas sanções para a família (penas pecuniárias por infração administrativa) e para o Estado (ação de responsabilidade, multas pecuniárias) nos casos de violação de direitos por ação ou omissão.

Nesse contexto, estaria o direito à educação básica universalizado no país? O serviço oferecido seria de qualidade? Dados da realidade colocam pontos de interrogação sobre a universalização do ensino básico e sobre a qualidade do serviço oferecido, denotando que ambos os aspectos estão distantes do pretendido no plano legal.

Quanto à qualidade do ensino na educação básica, os resultados das avaliações externas⁴ realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontam para uma situação preocupante: nos últimos anos, entre 2007 e 2011, as médias alcançadas pelas instituições de ensino no país têm ficado abaixo do patamar mínimo exigido para que o ensino tenha qualidade⁵.

4 Adotamos como indicador os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), instituído pelo Governo Federal em 2007, que é calculado a partir de dois dados: o fluxo escolar e os resultados dos estudantes nos testes aplicados pelo INEP: o “Saeb, para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios” (INEP, 2013, não paginado).

5 Segundo o INEP (2013, não paginado), o Ideb é mensurado numa escala de 0 a 10, considerando-se de qualidade o sistema ou a escola que obtém média igual ou superior a 6, que “corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos”.

Tabela 1 – Resultados do Brasil no IDEB entre os anos de 2007 e 2011 – Ensino Fundamental e Médio

| | 2007 | 2009 | 2011 |
|----------------------------------|------|------|------|
| Ensino Fundamental anos iniciais | 4.2 | 4.6 | 5.0 |
| Ensino Fundamental anos finais | 3.8 | 4.0 | 4.1 |
| Ensino Médio | 3.5 | 3.6 | 3.7 |

Fonte: Adaptado de INEP (2013).

Em relação ao acesso à escola, realizamos uma estimativa, a partir de dados compilados pelo Inep (2012) e pelo instituto Todos pela Educação (2010), segundo a qual, há aproximadamente 19 milhões de crianças e adolescentes que não frequentam a educação básica no país e, deste total, cerca de nove milhões que não frequentam o ensino obrigatório. Digamos que esses dados, ou os nossos cálculos, estejam equivocados e que apenas a metade ou um terço dessas crianças e adolescentes estejam fora da escola; ainda assim, a situação seria preocupante; aliás, a privação de direitos de apenas uma criança ou adolescente já seria (ou deveria ser) um fato inquietante.

Tabela 2 – Total de crianças e adolescentes em idade de frequentar a educação básica e a quantidade de estudantes matriculados neste nível de ensino no Brasil

| | População na faixa etária* | População atendida** | Total de alunos não atendidos |
|--|----------------------------|----------------------|-------------------------------|
| Creche | 10.925.893 | 1.602.780 | 9.323.113 |
| Pré-escola | 8.696.672 | 3.552.628 | 5.144.044 |
| Ensino Fundamental | 26.309.730 | 24.944.975 | 1.364.755 |
| Ensino Médio | 10.357.874 | 7.145.086 | 3.212.788 |
| Total | 56.290.169 | 37.245.469 | 19.044.700 |
| Total e % de alunos não atendidos | 19.044.700 = 33,8% | | |

* Fonte: Adaptado de Todos pela Educação (2010).

**Fonte: Adaptado de Inep (2012).

Como explicar, com todo o arcabouço legal que protege o direito à educação de crianças e adolescentes, a não universalização do ensino básico no país ou sua qualidade questionável? Os mecanismos que descrevemos como meios de concretizar o direito à escola cumprem, na prática, com esse propósito?

Em pesquisa intitulada *Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes*, Silveira (2012) analisa 483 decisões, entre os anos de 1991 e 2008, envolvendo litígios sobre a educação. Deste montante, 284 tratavam do acesso à educação básica; 36, sobre permanência na escola; 35, sobre responsabilidades estatais; e 11, sobre deveres dos pais ou responsáveis.

Segundo a autora, as ações relativas ao acesso ao ensino fundamental foram acolhidas:

[...] em primeira instância e confirmadas pelo TJ-SP em virtude da existência de vagas. Já a educação infantil teve seu reconhecimento como direito líquido e certo para as ações que requisitavam vagas individualmente ou para um número definido de crianças. (SILVEIRA, 2012, p. 362).

Sobre a qualidade do ensino, Silveira (2012, p. 364) aponta que a legislação ainda carece de uma “[...] definição de regras [...] contendo determinações e competências entre os entes responsáveis para que possa ser juridicamente exequível”. Acrescenta, ainda, que “[...] as demandas que de certa maneira reivindicavam esse aspecto do direito foram escassas [...]”, sendo que as ações que buscavam construção de instalações educacionais adequadas e definição do número de alunos por sala de aula “[...] não tiveram solução favorável no âmbito do Judiciário” (SILVEIRA, 2012, p. 364).

A pesquisa de Silveira (2012, p.363) apresenta uma indagação muito relevante: “[...] o Judiciário, quando demandado, reconheceu que a administração pública tem se omitido na concretização dos direitos educacionais?”. A esta questão adicionaríamos outra: alguém foi punido por violar os direitos assegurados à criança e ao adolescente, considerando que o ECA prevê ações de responsabilidade nos casos de não oferecimento ou oferta irregular de alguns serviços educacionais e penas pecuniárias por infração administrativa? Não há menção a punições nos dados apresentados pela autora, nem aos mandatários governamentais, nem a pais ou responsáveis, no entanto, ela afirma que:

Das decisões proferidas pelo TJ-SP, envolvendo direitos educacionais, pode-se inferir que em algumas demandas consolidou-se *que o Executivo cumpriu com suas atribuições. Em contrapartida, persiste uma jurisprudência favorável à exigibilidade por meio do Judiciário, determinando uma*

tendência, ainda que minoritária no TJ-SP, de recorrer ao argumento central da impossibilidade de o Judiciário intervir em atos que sejam da esfera exclusiva do Executivo, tendência essa prevalente em demandas concentradas na deliberação política. (SILVEIRA, 2012, p. 363, grifo nosso).

É oportuno registrar que o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, não coloca o não oferecimento ou oferta irregular dos serviços previstos pelo artigo 208 do ECA como crimes sujeitos a perda de mandato.

Outro aspecto que chama a atenção, nos dados coletados por Silveira (2012), diz respeito às tentativas dos chefes do Poder Executivo de justificar sua omissão e negligência, com o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, com a alegação de falta de recursos, tendo em vista as determinações previstas na CF88 (art.212) e no ECA(art. 4º, “d”), sobre aplicação orçamentária em educação e na área da infância e adolescência:

[...] os municípios, como réus ou recorrentes das ações judiciais, alegaram que são obrigados a oferecer somente o ensino fundamental, que não possuem estrutura, pois operam no limite da capacidade, e que a ampliação do atendimento na educação infantil *é inviabilizada pelo problema orçamentário, não sendo possível ao Poder Judiciário interferir em atos do Poder Executivo.* (SILVEIRA, 2012, p. 363, grifo nosso).

Por fim, Silveira (2012, p. 363) observa um impacto positivo do ECA em “[...] relação aos instrumentos jurídicos para a exigibilidade do direito à educação [...]”, sobretudo por ter ampliado a atuação do Ministério Público “[...] para a garantia dos direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos referentes à criança e ao adolescente, e os diferentes instrumentos processuais existentes (ação civil pública, mandado de segurança, ação coletiva)” (SILVEIRA, 2012, p. 363). Na pesquisa não há alusão ao Conselho Tutelar.

Contudo, apenas no período entre os anos de 2009 e 2013, o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA, 2013), desenvolvido pelo Governo Federal, indica a ocorrência de 175.877 denúncias de violações de direitos contra crianças e adolescentes, das quais, 46.400 (27%) abarcam o direito à educação, ao esporte e ao lazer, ou seja, um número provavelmente muito superior aos casos que chegam aos Tribunais de Justiça.

A propósito, porque é tão baixa a quantidade de casos envolvendo a educação que chegam aos Tribunais de Justiça, considerando o número de denúncias de violações de direitos? Eles teriam sido resolvidos administrativamente no âmbito do

Conselho Tutelar ou de outra forma? De todo modo, esse montante de denúncias de violações ainda é bem inferior aos milhões de crianças e adolescentes que não frequentam escola. Será que milhares de pessoas não possuem informações sobre a possibilidade de procurar o Conselho Tutelar para a restituição de seus direitos? É possível que inúmeras pessoas, deliberadamente, não procurem o órgão por não concebê-lo como um instrumento de proteção de direitos?

Tabela 3 – Dados do SIPIA sobre violações de direito no Brasil

| Direito violado | Quantidade | % |
|--|----------------|-------------|
| Convivência familiar e comunitária | 85.167 | 48% |
| Vida, saúde | 10.357 | 6% |
| Educação, esporte, lazer | 46.400 | 27% |
| Liberdade, respeito, dignidade | 32.332 | 18% |
| Profissionalização, proteção ao trabalho | 1.601 | 1% |
| Total | 175.857 | 100% |

Fonte: Adaptado do SIPIA (2013).

Priscila Valverde Fernandes e Elizabeth Maria Andrade Aragão (2011), apresentam elementos sobre a atuação do Conselho Tutelar para a garantia do direito à educação. Trata-se de pesquisa sobre “[...] as peculiaridades da relação entre o Conselho Tutelar e as crianças que foram encaminhadas a este órgão pela escola no município de Cariacica-ES [...]”, na qual “[...] priorizou-se o estudo com conselheiras tutelares tentando apreender, por meio de suas experiências, como descrevem o atendimento dado às crianças que lhes são encaminhadas” (FERNANDES; ARAGÃO, 2001, p. 119).

Ao contrário do que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente sobre como deveria ser a atuação do Conselho Tutelar, ou seja, um órgão que assegura os direitos previstos à criança e ao adolescente por meio de requisições de serviços públicos e de ações contra os violadores de direitos, a representação que emerge dos depoimentos das conselheiras tutelares de Cariacica é de um órgão destinado a disciplinar e moralizar *menores*, uma espécie de polícia de crianças problemáticas:

Os pais não estão acompanhando os filhos na escola. Se a criança está com dificuldade, é agressiva, não respeita professor, não faz as tarefas. Os pais são chamados na escola, porém muitos não comparecem e isso se torna caso de Conselho Tutelar. *Quando a família não atende ao chamado do Conselho Tutelar, o caso é encaminhado para o Ministério Público. [...] quando eles precisam da gente [a escola], chamam na mesma hora, quando eles tinham alunos com problema, nós íamos na mesma hora com os policiais da SEDU. E eu trabalhava com o cabo Silva, aí eu o chamava para intimidar, porque adolescente a gente tem que estar intimidando de alguma forma, ele tem que ter medo de alguma coisa. Eu aprendi isso: se não tiver medo de nada, você não consegue barrá-lo.* (FERNANDES; ARAGÃO, 2011, p. 223-225, grifo nosso).

Diante destas e de outras declarações, Fernandes e Aragão (2011, p. 226) concluem que “[...] muito semelhante às práticas vigentes na sociedade disciplinar, o Conselho Tutelar, assim como esses poderes laterais, também tem se colocado como um espaço de controle dos indivíduos que determina normas para o ajustamento social”. Portanto, parece-nos legítimo pensar que muitas pessoas não associam o Conselho Tutelar a um órgão que vai garantir direitos, mas sim como um aparato que vai punir determinadas condutas.

3 Considerações finais

Em conclusão, parece-nos que a proteção à infância e à adolescência no Brasil é marcada por dicotomias. A CF88, de forma avançada e inovadora, é a primeira Constituição Federal brasileira a outorgar a condição de sujeitos detentores de direitos a crianças e adolescentes, entretanto, concomitantemente, observam-se lacunas na Carta Magna quanto às condições objetivas necessárias para concretizar os direitos consagrados.

Este descompasso entre a previsão legal do direito e sua efetivação seria superado pela promulgação do ECA, lei que amplia os direitos assegurados pela CF88 a crianças e adolescentes, que oferece instrumentos para a materialização dos direitos previstos e que impõe sanções à família e ao Estado por ação, omissão, abuso, negligência ou ofensa aos direitos relativos à infância e à adolescência. Especialmente no que tange ao ensino básico, Estatuto e Constituição proporcionam condições privilegiadas para que crianças e adolescentes acessem as instituições escolares e nelas permaneçam.

Ainda assim, segundo dados apontados nesta pesquisa, a universalização do acesso à educação básica está distante de ser uma realidade e a qualidade do ensino oferecido é, no mínimo, questionável. Não por acaso, verificamos indícios de que a atuação dos órgãos de proteção da infância e adolescência, seja por sua morosidade ou equívocos, muitas vezes se mostram mais comprometidos com argumentos evasivos (falta de recursos orçamentários para atender direitos, não intervenção do Poder Judiciário no âmbito do Poder Executivo, estrutura familiar inexistente etc.) e práticas autoritárias, do que com a proteção integral dos direitos assegurados à criança e ao adolescente. Isto provoca a perpetuação de um enorme abismo entre as intenções contidas na legislação e a realidade.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei nº 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 27.2.1967, ret. 14.3.1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 17.943-A**, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro: 31.12.1927. Revogado pela Lei nº 6.697, de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 65**, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF: DOU, 14.7.2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.697**, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Brasília, DF: DOU, 11.10.1979. Revogada pela Lei nº 8.069, de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 16.7.1990. Retificado em 27.9.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: DOU, 23.12.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.287**, de 20 de setembro de 2001. Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: DOU, 21.09.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10287.htm>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. Senado Federal. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 5.083**, de 1º de dezembro de 1926. Institue o Código de Menores. Rio de Janeiro: DOU, 4.12.1926 Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5083-1-dezembro-1926-503230-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Morosidade ainda é o principal motivo de reclamação**. Brasília, DF: CNJ (online), 17.10.2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26651-morosidade-ainda-e-o-principal-motivo-de-reclamacao>>. Acesso em: 4 dez. 2013.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002.p. 13-22.

ELIAS, R. J. **Comentários ao Estatuto da criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 1994. 238p.

FERNANDES, Florestan. **Constituição Inacabada**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989. 381p.

FERNANDES, Priscila Valverde; ARAGÃO, Elizabeth Maria Andrade. Peculiaridades entre conselho tutelar e crianças encaminhadas pela escola. **Fractal, Revista de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 23, n.1, p.219-232, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1984-02922011000100015&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 nov. 2013.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Ideb**. Brasília, DF: INEP (online), 2013?Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Censo Escolar**. Brasília, DF, DF: INEP (online), 2013?Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p.15-43.

SILVEIRA, Adriana Dragone. A atuação do tribunal de justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n50/v17n50a06.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA). **Estatística de violações por direito violado**. Brasília, DF, DF: SIPIA (online), 2013?Disponível em: <<http://www.sipia.gov.br/CT/?x=GdzkLWQt9sviWTNVWPEHGQ>>. Acesso em: 20 nov. 2013

Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Especial 25 Anos do STJ**: a Constituição Cidadã. Brasília, DF: STJ (online), 14.10.2013. Disponível em: <http://stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.area=398&tmp.texto=111709>. Acesso em: 4 nov. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Indicadores da Educação**. STJ. Brasília, DF: TPE [on line], 2013?Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao/5-metas?task=indicador_educacao&id_indicador=9#filtros>. Acesso em: 4 nov. 2013.

Recebimento em: 15/01/2014.

Aceite em: 15/06/2014.