



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**VANESSA DE LIMA MARQUES SANTIAGO**

**INFÂNCIA EM SITUAÇÃO DE RUA: COMO ASSEGURAR O DIREITO À  
EDUCAÇÃO?**

**FORTALEZA**

**2015**

VANESSA DE LIMA MARQUES SANTIAGO

INFÂNCIA EM SITUAÇÃO DE RUA: COMO ASSEGURAR O DIREITO À  
EDUCAÇÃO?

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Coelho de  
Freitas

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

- 
- S235i      Santiago, Vanessa de Lima Marques.  
            Infância em situação de rua: como assegurar o direito à educação? / Vanessa de Lima Marques  
Santiago. – 2015.  
            99 f. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de  
Direito, Fortaleza, 2015.  
            Área de Concentração: Direito Constitucional e Direito Civil.  
            Orientação: Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas.
1. Direito à educação - Brasil. 2. Assistência a menores - Brasil. 3. Menores de rua – Brasil. I.  
Freitas, Raquel Coelho de (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III.  
Título.

VANESSA DE LIMA MARQUES SANTIAGO

INFÂNCIA EM SITUAÇÃO DE RUA: COMO ASSEGURAR O DIREITO À  
EDUCAÇÃO?

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Ceará como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Raquel Coelho de Freitas (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Raul Carneiro Nepomuceno  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Mônica de Souza Serafim  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meninos e às meninas que estão nas ruas  
sentindo frio, fome e medo.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por ser meu refúgio, minha proteção e fortaleza: “Ora, a fé é o firme fundamento das coisas que se esperam, e a prova das coisas que não se vêem” (Hb 11, 1).

À minha mãe, Lúcia, e ao meu pai, Carlos, por serem meus maiores incentivadores. Vocês acreditaram em mim, apoiaram-me e me protegeram. Obrigada! Minhas conquistas são dedicadas a vocês!

Aos meus familiares, que mesmo distante, torcem por mim! Agradeço de coração o carinho, especialmente, das minhas avós, sempre preocupados comigo e emocionados a cada reencontro!

Ao Renan, que sempre esteve ao meu lado, encorajando-me a não desistir e me apoiando em minhas escolhas. Você é meu par perfeito!

Às amigas da UECE, Eulidiane, Mayra e Suelen: que nossa amizade permaneça e frutifique. Obrigada pelas conversas!

Aos membros do Nudi-jus, Isabel, Nicole, Priscyla, Márjorie, Marília, Breno, Rodrigo, Elaina, Bruna Kelly, Jáder, Lidiane, Estrela, Leonardo, Gabriel, Ana Beatriz, Mariane, Natália, Profa. Raquel: o Nudi-jus é a realização de um sonho! Desejo muitos anos de vida ao Núcleo! Cada um de vocês tem um lugar nessa história! Agradeço pelos aprendizados e pelo amor demonstrado em cada projeto realizado!

Aos amigos que a Faculdade me proporcionou: Lidiane, Rodrigo César, Jáder, Mateus, Leandro, Saullo, Nádia, Priscilla, Melka, Larissa Lima, Naime, Jânio, Beatriz, Bruna Pinheiro, Henrique, José Rodrigo, Túlio, Gabriel. Foram anos de superação, conversas, apoio! Obrigada por tudo! Estaremos juntos nesses novos dias que estão por vir!

Aos amigos de todos os dias: Gleissa, Mariana, Thais Yuli, Juliane, Joana, Lee, Fernando, Marta, Márcia, Atonia, Eduardo, Erineuda, Amanda, Thaís Campelo, Profa. Margarete, Prof. Antonio. Sempre preocupados comigo e dispostos a ajudar e a me ouvir! Obrigada pela compreensão!

Às amigas Eliene e Josineide, agradeço pelo cuidado com a normalização das produções desta Universidade. Vocês são maravilhosas!

À Profa. Rejane, pela atenção mesmo depois de alguns anos! Obrigada pelas lições de francês e de vida!

Aos funcionários da Faculdade de Direito, em especial ao Sr. Moura, Sr. Abraão, Caio, Fabrício, Marcelo, Moisés, Dona Margarida e Márcia! Agradeço pela cumplicidade e pelas conversas nos corredores!

À Profa. Raquel, pelo apoio de sempre! Obrigada por ter acreditado em nossa proposta! Obrigada por abraçar, junto comigo, as questões da infância em situação de rua!

Ao Prof. Raul e à Profa. Mônica Serafim, por terem, gentilmente, aceitado fazer parte da banca! Meu agradecimento pelas lições aprendidas! Grandes mestres!

À Profa. Ana Célia, por me ajudar a conquistar sonhos! A senhora é iluminada! Muito obrigada!

Ao pessoal do Programa Ponte de Encontro, pela recepção calorosa!

Ao Manoel e à Monaliza, da Associação O Pequeno Nazareno, agradeço pelas conversas esclarecedoras e pela disponibilidade! Parabéns pelo trabalho excepcional!

Agradeço, enfim, a todos os que contribuíram para a realização deste sonho! Foram muitos, eu sei! Peço que saibam que o meu coração está pleno de alegria e reconhecimento.

Minha mãe achava estudo  
a coisa mais fina do mundo.

Não é.

A coisa mais fina do mundo é o sentimento.

Aquele dia de noite, o pai fazendo serão,  
ela falou comigo:

"Coitado, até essa hora no serviço pesado".

Arrumou pão e café , deixou tacho no fogo com água quente.

Não me falou em amor.

Essa palavra de luxo.

(Ensino, Adélia Prado)



## **RESUMO**

A educação é essencial ao desenvolvimento humano, seja através do processo de aprendizagem formal, realizado pelas instituições escolares, seja através do informal, possibilitado pela convivência familiar e comunitária. A educação é um dos principais meios de emancipação, favorecedor da participação social e do acesso à cidadania. Embora figure como um direito formalmente conquistado, estando presente na legislação nacional e nas diversas declarações internacionais, seu acesso, ainda, não é igualitário. Desse modo, o que motiva este trabalho é a necessidade de identificar como o direito à educação pode ser assegurado às crianças que vivem em situação de rua. Para tanto, será necessário apresentar e analisar conceitos de infância, educação, situação de rua, dentro da perspectiva do que dispõe a Constituição Federal, de 1988, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 1990. Também, as práticas desenvolvidas por entidades ligadas à defesa dos direitos das crianças em situação de rua na cidade de Fortaleza, a exemplo do Programa Ponte de Encontro e da Associação O Pequeno Nazareno. A atividade desses grupos tem ajudado no enfrentamento da problemática da infância em situação de rua, resultando, inclusive, em proposta de Política Nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua. Todavia, os desafios persistem e a complexidade da situação de rua exige esforço conjunto do poder público, da família, da comunidade e da sociedade, no sentido de superação da vulnerabilidade e de garantia prioritária dos direitos das crianças, dentre os quais, o direito à educação.

**Palavras-chave:** Infância. Situação de Rua. Direito à Educação.

## RÉSUMÉ

L'éducation est essentielle pour le développement humain, que ce soit à travers le processus d'apprentissage formel, effectué par les établissements d'enseignement, soit de manière informelle, rendue possible par la famille et la vie communautaire. L'éducation est un moyen fondamental d'émancipation, ce qui facilite la participation sociale et l'accès à la citoyenneté. Bien qu'elle apparaisse comme un droit formellement acquis étant présent dans la législation nationale et dans les diverses déclarations internationales, son accès n'est pas égalitaire. Ainsi, ce qui motive ce travail c'est la nécessité d'identifier que le droit à l'éducation peut être fourni aux enfants vivant dans les rues. Pour cela, on a besoin de présenter et d'analyser les concepts de l'enfance, l'éducation, l'itinérance, conforme à la Constituição Federal de 1988 et le Estatuto da Criança e do Adolescente, la loi n ° 8069, 1990. On doit, également, présenter les pratiques développées par les entités liées à la défense des droits des enfants des rues de la ville de Fortaleza, comme le Programa Ponte de Encontro et l'Associação O Pequeno Nazareno. L'activité de ces groupes a contribué à faire face aux problèmes de l'enfance dans les rues, résultant par ailleurs un projet de politique nationale de l'attention aux enfants et adolescents vivant dans la rue. Toutefois, des défis demeurent et la complexité de l'itinérance demande un effort conjugué du gouvernement, de la famille, de la communauté et de la société, en vue de surmonter la vulnérabilité et de donner la priorité aux droits des enfants, parmi lesquels, le droit à l'éducation.

**Mots-clés:** Enfance. Sans-abri. Droit à l'éducation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CNER	Campanha Nacional Criança Não é de Rua
CNUDC	Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Infância
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDC	Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFA 9	Education for All 9
ENMMR	Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua
EPA	Escola Municipal Porto Alegre
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
FUNCI	Fundação da Criança e da Família Cidadã
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
OCA	Orçamento da Criança e do Adolescente
OEA	Organização dos Estados Americanos

OG	Organização Governamental
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPN	Associação O Pequeno Nazareno
PAAMR	Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua
PAICA-Rua	Programa Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PNE	Plano Nacional de Educação
SAIA	Serviço de Acolhimento Integração e Acompanhamento
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SCDH	Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos
SETRA	Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>DE MENOR A CIDADÃO: REVISITANDO A TRAJETÓRIA DA INFÂNCIA NO BRASIL .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>O forjar de uma categoria: o menor e a Situação Irregular.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Sujeitos de Direitos: a criança e o adolescente sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral.....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA: REALIDADE COMPLEXA, TRAJETÓRIAS INEVITÁVEIS? .....</b>	<b>35</b>
<b>3.1</b>	<b>Criança em situação de rua e a homogeneização da infância.....</b>	<b>35</b>
<b>3.2</b>	<b>Sair de casa, morar na rua.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.1</b>	<b><i>(In)Definições de situação de rua.....</i></b>	<b>38</b>
<b>3.2.2</b>	<b><i>Plataforma Rua Brasil S/Nº.....</i></b>	<b>41</b>
<b>3.2.2.1</b>	<b><i>Quem são?.....</i></b>	<b>42</b>
<b>3.2.2.2</b>	<b><i>De onde vêm?.....</i></b>	<b>44</b>
<b>3.2.2.3</b>	<b><i>O que encontram nas ruas?.....</i></b>	<b>46</b>
<b>4</b>	<b>DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO E CONSTITUCIONAL: INCLUSIVE PARA AS CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA? .....</b>	<b>50</b>
<b>4.1</b>	<b>O Direito à Educação como Direito Humano: pressupostos.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2</b>	<b>A Educação na perspectiva da Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>58</b>
<b>4.2.1</b>	<b><i>Eficácia do direito à educação na Constituição Federal de 1988.....</i></b>	<b>58</b>
<b>4.2.2</b>	<b><i>Direito à educação e Constituição Federal de 1988: conteúdo material, princípios, garantias, distribuição de competências e vinculação de recursos... </i></b>	<b>63</b>
<b>4.3</b>	<b>Estatuto da Criança e do Adolescente: prioridade absoluta na garantia do direito à educação.....</b>	<b>73</b>
<b>4.4</b>	<b>Projeto de Política Nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua: educação como ação estratégica.....</b>	<b>76</b>
<b>5</b>	<b>PRÁTICAS ASSEGURADORAS DO DIREITO À EDUCAÇÃO PARA CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>82</b>
<b>5.1</b>	<b>Programa Ponte de Encontro.....</b>	<b>82</b>
<b>5.2</b>	<b>Associação O Pequeno Nazareno.....</b>	<b>85</b>

<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>88</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>91</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A criança sempre foi e continuará sendo alvo de preocupações e, consequentemente, de estudos, pois se acredita que o ser humano, suas ações e reações são resultado de suas vivências, especialmente das experiências apreendidas durante a infância.

A legislação pátria, entretanto, nem sempre considerou a importância da infância para o desenvolvimento humano. De fato, por um longo período, as crianças foram caracterizadas como objetos de uma política nacional voltada para tratar de modo severo as situações de pobreza, identificada como Situação Irregular. As influências internacionais e as modificações internas deram origem a uma política infanto-juvenil voltada para o reconhecimento desse público como sujeito de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, aos quais se deve dar prioridade absoluta, nomeada Proteção Integral.

A complexidade da situação de rua pode ser identificada a partir de uma simples observação, já que nessas condições é visível que não há cumprimento das normativas nacionais e internacionais que dispõem a respeito da necessidade de se proteger integralmente a criança e o adolescente, dando-lhes prioridade absoluta de tratamento.

A educação foi reconhecida na Constituição Federal de 1988 como direito de todos e dever do Estado e da família, inclusive com a previsão do ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, devendo ser assegurada de modo igualitário, respeitando a diversidade dos sujeitos, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania.

O entendimento constitucional é delineado através das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e do Plano Nacional de Educação, de 2014, que propõem mecanismos para efetivação do direito à educação, incorporando ao ordenamento jurídico nacional as diretrizes internacionais da Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, da Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 1959, do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, da Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Todavia, o reconhecimento legal desse direito não foi suficiente para que fosse garantido de forma efetiva, tanto que condições desiguais no acesso a serviços educacionais continuam sendo realidade no Brasil.

Desse modo, considerando a importância da educação no processo de formação do indivíduo e de seu reconhecimento no espaço social, especialmente enquanto criança, este trabalho tem como objetivo identificar como o direito à educação pode ser assegurado às

crianças em situação de rua.

No cumprimento dessa tarefa, serão utilizados os métodos bibliográfico, a partir de leituras de livros, publicações especializadas, artigos, dados oficiais publicados na internet e legislação pertinentes à infância, à educação e à situação de rua, dentro da perspectiva do que dispõe a Constituição Federal, de 1988, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 1990; exploratório, por meio da busca de maiores informações e novos aspectos do fenômeno; técnicas de campo, através da realização de entrevistas e visitas aos locais onde são desenvolvidas políticas relativas às crianças em situação de rua.

A opção pelo enfoque na abordagem dos dispositivos relativos à educação presentes na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, em detrimento de outros documentos legais relevantes para o tema, justifica-se pelo caráter mais geral apresentado pelos citados dispositivos, considerando, ainda, a não pretensão de esgotar o tema, tendo em vista o olhar específico de um trabalho monográfico.

O trabalho está organizado em quatro partes. No primeiro capítulo, serão abordadas as mudanças empreendidas na legislação e no modo de inserção da criança na sociedade brasileira, objetivando compreender o processo de conquista de direitos e do reconhecimento dos meninos e meninas como sujeitos de direitos, partindo da análise de institutos legislativos como o Código de Menores de 1927 e de 1979, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

O segundo capítulo levanta a problemática da situação de rua através de discussão referente à inexistência de uma infância universal. Assim como através da tentativa de definição de um perfil dessas crianças, a partir de uma amostragem realizada pela Campanha Nacional Criança não é de Rua, que possibilita a identificação desses sujeitos tendo como base características como: quem são, de onde vêm e o que encontram nas ruas. Ainda neste capítulo, serão abordadas as dificuldades de classificação do que possa ser considerado como situação de rua.

O terceiro capítulo apresenta a educação como fundamental para o desenvolvimento e a inserção social da criança. Sendo assim, busca as bases para sua positivação no direito internacional e interno, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988. No aspecto específico da garantia do direito à educação para crianças em situação de rua, o trabalho apresenta um projeto de política nacional e seus possíveis desdobramentos.

O último capítulo revela um conjunto de práticas desenvolvidas, na cidade de Fortaleza, por entidades governamentais e não governamentais, que têm como objetivo o acompanhamento e a inserção no sistema de garantia de direitos das crianças que vivem em



situação de rua. Serão apresentadas as metodologias de trabalho e a importância de cada uma dessas instituições, assim como as limitações e dificuldades enfrentadas na realização de suas atividades.

Desse modo, possibilitar-se-á a compreensão de como tem sido o trato da questão da garantia do direito à educação para crianças em situação de rua, tendo como objetivo averiguar, tanto no campo jurídico, quanto na execução de políticas públicas e no âmbito sócio-familiar, quais as modificações indispensáveis para efetivação de uma prestação educacional adequada e qualitativa para esses meninos e meninas.

## **2 DE MENOR A CIDADÃO: REVISITANDO A TRAJETÓRIA DA INFÂNCIA NO BRASIL**

Neste primeiro momento, passaremos a discorrer sobre as mudanças empreendidas na legislação e no modo de inserção da criança na sociedade brasileira. Nossa finalidade é compreender como se deu a conquista do reconhecimento desses meninos e meninas como sujeitos de direitos, tendo como foco a importância da Constituição Federal de 1988.

### **2.1 O forjar de uma categoria: o menor e a Situação Irregular**

O processo célere de urbanização pelo qual passou o Brasil, nas décadas de 1930 e 1940, permitiu uma aceleração do processo de marginalização, como consequência da migração de populações rurais, que não conseguiram se integrar no sistema social, nem no mercado de trabalho e nem no acesso a bens e serviços. (PINHEIRO, 2006, p. 60-61). Desse modo, as crianças e os adolescentes que não foram absorvidos pelo sistema escolar e, no segundo caso, pelo mercado de trabalho, passaram a ser presença constante nos logradouros públicos das grandes cidades, trazendo para o Estado o dever de executar ações direcionadas. Conforme Pinheiro (2006, p. 61):

Se a profissionalização de adolescentes pobres foi um instrumento de que se valeram as entidades oficiais para evitar (e combater) a delinquência juvenil e prepara mão-de-obra subalterna, a demanda era maior do que a oferta. O Estado buscou, então, intervir de outra forma, para enfrentar o que era considerado comportamento delinquente. Eram ações executadas por crianças e adolescentes, excluídos do sistema social- particularmente dos serviços de escolarização e profissionalização- ações que, para o sistema vigente, significavam uma ameaça à ordem social.

As crianças e os adolescentes passam a ser considerados como objeto de repressão social. Inicia-se, a partir de então, um processo de isolamento, tido como solução para enfrentar as ações praticadas pelos considerados “delinquentes”. Surgiram, então, o Código de Menores de 1927, primeiro da América Latina, que tinha, dentre outros objetivos, a “missão” de permitir atendimento aos “menores infratores” e, também, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941.

O Código de Menores Mello Mattos, Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, consolidou, pela primeira vez, matérias relativas à infância e adolescência, que, todavia, foram encarnadas no tipo “menor exposto, abandonado ou delinquente”. O termo “menor” não qualificava, dentro da construção legislativa do Código, todas as crianças e adolescentes, mas

apenas o “menor” abandonado e delinquente (PINHEIRO, 2006, p. 74). O artigo 14, por exemplo, estabelecia que deveriam ser considerados expostos os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono<sup>1</sup>. Por sua vez, o artigo 26 estabelecia serem considerados abandonados os menores de 18 anos que, dentre outras coisas, não tivessem habitação certa, nem meios de subsistência por serem os pais falecidos, desconhecidos ou desaparecidos, não havendo ninguém que detenha sua guarda; que se encontre em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem; que devido à crueldade ou negligência dos pais ou de quem quer que detenha sua guarda, sejam vítimas de violência ou excitados habitualmente para a mendicância ou libertinagem<sup>2</sup>.

O artigo 55, do Código de 1927, determinava caber à autoridade responsável pela assistência e proteção aos menores a apreensão dos que estiverem abandonados, depositando-os onde fosse conveniente ou devolvendo-os aos pais<sup>3</sup>. O artigo 61 estabelecia que os menores de 18 anos que fossem encontrados vadiando ou em estado de mendicância deveriam ser apreendidos e entregues à autoridade judicial, que determinaria a devolução para a família, quando não fosse habitual esse estado, ou cuidaria de sua internação em instituições próprias

---

<sup>1</sup> Art. 14. São considerados expostos os infantes até sete annos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja. (BRASIL, 1927, p. 2).

<sup>2</sup> Art. 26. Consideram-se abandonados os menores de 18 annos: I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistencia, por serem seus paes fallecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja, guarda vivam; II. que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistencia, devido a indigencia, enfermidade, ausencia ou prisão dos paes, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda; III. que tenham pae, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupillo ou protegido; IV. que vivam em companhia de pae, mãe, tutor ou pessoa que se entregue á pratica de actos contra-rios á moral e aos bons costumes; V. que se encontrem em estado habitual do vadiagem, mendicidade ou libertinagem; VI. que frequentem logares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. VII. que, devido á crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos paes, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam: a) victimas de máos tratos physicos habituaes ou castigos immoderados; b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensaveis á saude; c) empregados em occupaões prohibidas ou manifestamente contrarias á moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saude; d) excitados habitualmente para a gatunice, mendicidade ou libertinagem; VIII. que tenham pae, mãe ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, condemnado por sentença irrecorrivel; a) a mais de dous annos de prisão por qualquer crime; b) a qualquer pena como co - autor, cúmplice, encobridor ou receptador de crime commettido por filho, pupillo ou menor sob sua guarda, ou por crime contra estes. (BRASIL, 1927, p.3-4).

<sup>3</sup> Art. 55. A autoridade, a quem incumbir a assistencia e pprotecção aos menores, ordenará a apprehensão daquelles de que houver noticia, ou lhe forem presetnes, como abandonados os depositará em logar conveniente, o providenciará sobre sua guarda, educação e vigilancia, podendo, conforme, a idade, instrucção, profissão, saude, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões. a) entregalo aos paes ou tutor ou pessoa encarregada de sua guarda, sem condição alguma ou sob as condições qe julgar uteis á saude, segurança e moralidade do menor; b) entregalo a pessoa idonea, ou internalo em hospital, asylo, instituto de educação, officina escola do preservação ou de reforma; c) ordenar as medidas convenientes aos que necessitem de tratamento especial, por soffrerem de qualquer doença physica ou mental; d) decretar a suspensão ou a perda do patrio poder ou a destituição da tutela; e) regular de maneira differente das estabelecidas nos dispositivos deste artigo a situação do menor, si houver para isso motivo grave, e fôr do interesse do menor. (BRASIL, 1927, p.7).

até que completasse 18 anos, quando habitual<sup>4</sup>. O artigo 62, por fim, aproxima as categorias abandono e delinquência, quando da determinação de medidas aplicáveis aos menores<sup>5</sup>.

As disposições jurídico-sociais às quais passaram a estar sujeitos as crianças e os adolescentes eram aplicadas em decorrência da condição de pobreza de suas famílias. Além disso, o atendimento a esses meninos e a essas meninas deveria ser realizado pelo “Juiz de Menores”, categoria de Juízo privativo dos menores abandonados e delinquentes, estabelecido no Distrito Federal, a quem cabia tanto organizar quanto fiscalizar as instituições de proteção e repressão (ALBINO, 2010, p. 201), conforme estabelecido nos artigos 146 e 147, do Código de 1927<sup>6</sup>.

Pinheiro (2006, p. 70) adverte que a denominação menor passa a ser institucionalizada a partir da formulação do Código de 1927, revelando-se como uma classificação de teor discriminatório, que tinha como referência a infância e adolescência pobres:

[...] a denominação “menor” é institucionalizada, consagrando-se como uma classificação com forte teor discriminatório. Refere-se, basicamente, à infância e à adolescência pobres, enquadrando os seus integrantes em uma das seguintes

<sup>4</sup> Art. 61. Si menores de idade inferior a 18 annos forem achados vadiando ou mendigando, serão apprehendidos a apresentados á autoridade judicial, a qual poderá. I. Si a vadiagem ou mendicidade não fôr habitual: a) reprehendolos o os entregar ás pessoas que os tinham sob sua guarda, intimando estas a velar melhor por elles; b) confialos até a idade de 18 annos a uma pessoa idonea, uma sociedade em uma instituição de caridade ou de ensino publico ou privada. II. Si a vadiagem ou mendicidade fôr habitual internalos até á maioridade em escola de preservação. Paragrapho único. Entende-se que o menor vadio ou mendigo habitual quando apprehendido em estado de vadiagem ou mendicidade mais de duas vezes. (BRASIL, 1927, p.8).

<sup>5</sup> Art. 62. Si menores de idade inferior a 18 annos se entregam á libertinagem, ou procuram seus recursos no (ilegível) ou em traficos ou occupaões que os expõem á prostituição, á vadiagem, á mendicidade ou á criminalidade, a autoridade policiaí pode tornar uma das medidas especificadas no artigo antecedente, conforme a circumstancia de se dar ou não habitualidade. (BRASIL, 1927, p.8).

<sup>6</sup> Art. 146. E' creado no Districto Federal um Juizo de Menores, para assistencia, protecção, defesa, processo e julgamento dos menores abandonados e delinquentes, que tenham menos de 18 annos. Art. 147. Ao juiz de menores compete: I. processar e julgar o abandono de menores de 18 annos, nos termos deste Codigo e os crimes ou contravenções por elles perpetrados; II. inquirir e examinar o estado physica, mental e moral dos menores, que comparecerem a juizo, e, ao mesmo tempo a situação social, moral e economica dos paes, tutores e responsaveis por sua guarda; III. ordenar as medidas concernentes ao tratamento, collocação, guarda, vigilancia e educação dos menores abandonados ou delinquentes; IV. decretar a suspensão ou a perda do patrio poder ou a destituição da tutela, e nomear tutores; V. supprir o consentimento dos paes ou tutores para o casamento do menores subordinados á sua jurisdicção; VI. conceder a emancipação nos termos do art. 9º, paragrapho unico, n. 1, do Codigo Civil, aos rnenores "sob sua jurisdicção ; VII. expedir mandado de buscar a apprehensão de menores, salvo sendo incidente de acção de nullidade ou anulação de casamento ou do desquite, ou tratando-se de casos da competencia dos juizes de orphãos; VIII. processar e julgar as infracções das leis e dos regulamentos de assistencia e protecção aos menores de 18 annos; IX. processar e julgar as acções de soldada dos menores sob sua jurisdicção; X. conceder fiança nos processos de sua competencia; XI. fiscalizar o trabalho dos menores; XII. fiscalizar os estabelecimentos de preservação e de reforma, e quaesquer outros em que se achem menores sob sua jurisdicção, tomando as providencias que lhe parecerem necessarias; XIII. praticar todos os actos de jurisdicção voluntaria tendentes já protecção e assistencia aos menores de 18 annos, embora não sejam abandonados, resalvada a competencia, dos juizes de orphãos; XIV. exercer as demais attribuições pertencentes aos juizes do direito e comprehensivas na sua jurisdicção privativa; XV. cumprir e fazer cumprir as disposições deste Codigo, applicando nos casos omissos as disposições de outras leis, que forem adaptaveis ás causas civeis e criminaes da sua competencia; XVI. organizar uma estatistica annual e um relatorio documentado do movimento do juizo, que remette-rá no Ministro da Justiça e Negocios Interiores. (BRASIL, 1927, p.18-19).

subcategorias: carente, abandonado ou infrator. “Menor” é, portanto, um conceito institucionalizado a partir de uma lei, o Código de Menores, e que institui exclusões e práticas, por meio da criação de instituições e da formulação de políticas.

Gohn (1997, p. 112) formula a significação do termo “menor” predominante na sociedade brasileira da época, como sendo:

A parcela pobre, advinda das camadas populares, vítimas de sua situação sócio-econômica, submetida aos mais diversos tipos de violência, abrangendo do universo doméstico à rua; das instituições que, em princípio, deveriam cuidar de seu bem-estar à escola; do subemprego, quando existe, à exploração completa de seu trabalho, sem nenhuma remuneração.

Para Londoño (1996, p. 134-135), a categoria menor era composta por crianças e adolescentes abandonados tanto material quanto moralmente:

No final do século XIX, olhando para o seu próprio país, os juristas brasileiros descobrem o “menor” nas crianças e adolescentes pobres das cidades, que por não estarem sob a autoridade dos seus pais e tutores são chamados pelos juristas de abandonados. Eram, pois, menores abandonados as crianças que povoavam as ruas dos centros da cidade, os mercados, as praças e que por incorrer em delitos frequentavam o xadrez e a cadeia, neste caso passando a serem chamadas de menores criminosos. [...] O menor não era pois o filho “de família” sujeito à autoridade paterna, ou mesmo o órfão devidamente tutelado e sim a criança ou o adolescente abandonado tanto material como moralmente.

Completa Pinheiro (2006, p. 73): “Como conceito discriminatório, ‘menor’ parece trazer, para aqueles que são incluídos na categoria, uma condição: estão sob permanente suspeita, ao mesmo tempo em que parecem se despersonalizar.”

Para Rizzini (2000, p. 28), o Código de Menores estabeleceu uma aliança entre a Justiça e a Assistência, ao determinar a submissão de qualquer criança ou adolescente em condição de pobreza aos seus dispositivos:

O Código de Menores reflete um profundo teor protecionista e a intenção de controle total das crianças e jovens, consagrando a aliança entre Justiça e Assistência, constituindo novo mecanismo de intervenção sobre a população pobre. O sistema de proteção e assistência do Código de Menores submetia qualquer criança, por sua simples condição de pobreza, à ação da Justiça e da Assistência. A esfera jurídica era a protagonista na questão dos menores, por meio da ação jurídico-social dos Juízes de Menores.

O Serviço de Assistência a Menores (SAM) foi instalado pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas, fazendo uso do modelo e da estrutura de atendimento do Juízo do Distrito Federal<sup>7</sup> e tendo sido estabelecida a meta de expansão nacional. No processo de expansão, a

<sup>7</sup> O 1º Juizado de Menores do Brasil e da América Latina foi criado em 20 de dezembro de 1923, no Rio de Janeiro (na época Distrito Federal). O Juizado se estabeleceu como a primeira instituição estatal voltada para a assistência a crianças abandonadas física e moralmente (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 29-30).

finalidade de assistir aos “autênticos desvalidos”, ou seja, aos que não possuíam responsáveis, foi desvirtuada, passando a instituição pública a ser usada de modo privativo. Ainda mais graves são as denúncias quanto aos “transviados” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 33-34):

No imaginário popular, o SAM acaba por se transformar em uma instituição para a prisão de menores transviados e em uma escola do crime. A passagem pelo SAM tornava o rapaz temido e indelevelmente marcado. A imprensa teve papel relevante na construção desta imagem, pois ao mesmo tempo em que denunciava os abusos contra os internados, ressaltava o grau de periculosidade dos “bandidos” que passaram por suas instituições de reforma. Sob o regime democrático, o órgão federal frequentou as páginas de jornais e revistas anunciando os escândalos que ocorriam por detrás dos muros de seus internatos.

De acordo com Kramer (1992, p. 68), o SAM tinha como objeto fornecer amparo judicial e administrativo à infância. E mais: permitir um apartamento da má influência familiar ao mesmo tempo em que gestava bons e sinceros brasileiros. A política do SAM foi utilizada como elemento patriótico (KRAMER, 1992, p. 69):

O incentivo ao patriotismo era expressão da conjuntura política da época e de seus reflexos na política educacional: basta lembrar que ao ensino primário cabia fornecer os elementos essenciais da educação patriótica, enquanto o ensino secundário tinha por finalidade a formação da consciência patriótica. Enfim, de maneira geral, pôde-se depreender dos documentos do SAM uma visão idealista da criança, da qual “surgirão os homens de amanhã”, o que permite supor sua concepção única de infância.

A criação do SAM fomentou o surgimento de diversas ações estatais de institucionalização de crianças e adolescentes. Para Costa (1993, p. 14):

A orientação do SAM é, antes de tudo, correccional-repressiva. Seu sistema de atendimento baseava-se em internatos (reformatórios e casas de correição) para adolescentes autores de infração penal e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os menores carentes e abandonados.

Entretanto, por não conseguir lograr o êxito em prestar a todo o território nacional amparo aos menores desvalidos e infratores da lei penal, o SAM passou a ser reconhecido como “vergonha nacional” (KRAMER, 1992, p. 69).

Em 1964, foi estabelecida a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), modelo de política assistencialista. Nesse período, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que tinha por missão instituir o Anti-SAM e viabilizar a assistência dos “menores” em situação irregular (PINHEIRO, 2006, p. 125). Dentre as propostas para a sua instituição, predominaram: instauração de um novo órgão nacional que estivesse centrado na autonomia financeira e que não se estabelecesse como um “depósito de menores” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 35).

A PNBEM teve suas diretrizes fixadas no governo de Castelo Branco, através da Lei nº 4.513, de 01 de dezembro de 1964, tendo como objetivo a valorização da vida familiar e a integração do “menor”. Assim, sua missão era o planejamento e a coordenação da ação assistencial e do estudo do menor e não o atendimento direto. Logo, “internar em último caso” era o mote da instituição (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p.36).

Para Altenfelder (1973, vii-viii), a FUNABEM e a PNBEM tinham um objeto de atuação delimitado: o atendimento da criança em vias de marginalização ou já marginalizada em toda a extensão do território nacional. Completa:

Ademais, o objetivo é resguardar, proteger, oferecer meios e elementos técnicos para a recuperação e o desenvolvimento da criança, no caso, a que se enquadra como objeto da política. [...] Eram três as categorias que se enquadravam no “problema do menor”: o marginalizado ou em vias de marginalização, que se constituía problema dos mais agudos; o infrator, cuja incidência era quase insignificante; e o “carenciado”, representando grande desafio.

Embora houvesse divulgação de uma política contrária à internação, o modelo que ganhou espaço na época foi o de internato de menores ou internato-prisão (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 37). Desse modo, a prática, já antiga, de recolhimento de crianças das ruas continuou a ser desenvolvida.

Para Pinheiro (2006, p. 128), a criação da FUNABEM e a formulação da PNBEM, anunciadas como mudança pelo Governo Federal para o sistema de atendimento estatal à criança e ao adolescente, resultam em grande contradição, já que a política foi anunciada tendo como fundamentação a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (DUDC)<sup>8</sup>, muito embora, na formulação e execução de suas práticas, tenha restringido seu universo de atuação aos “menores em situação irregular”.

Desse modo, a prática do sistema estatal forjado revela uma representação das crianças e adolescentes como objetos, principalmente os provenientes de classes subalternas. Para Pinheiro (2006, p. 129):

Na lógica classificatória oficial, parece definir-se uma linha de atuação peculiar para cada uma das três categorias constitutivas do objeto de intervenção: para o “menor carenciado”, proteção; para o “menor em vias de marginalização”, controle e disciplinamento; para o “menor marginalizado”, repressão e confinamento.

---

<sup>8</sup>A Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente (DUDC), aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1959, foi marco fundamental na constituição de práticas de afirmação de direitos, embora no Brasil, apesar da adesão oficial, não tenha produzido efeitos imediatos na elaboração de políticas de defesa dos direitos das crianças e adolescentes (PINHEIRO, 2006, p. 122-123).

A categoria “menor em vias de marginalização” assume, no discurso da FUNABEM, o viés de ameaça à sociedade (PINHEIRO, 2006, p. 130). Desse modo, imprescindível o fornecimento de “tratamento adequado” para que a “ameaça” não se torne “perigo social”. De fato, completa Pinheiro (2006, p. 130-131):

Nessa lógica discursiva, é preciso, pois, prevenir, para que não venha esse “menor” a delinquir. A prevenção à delinquência, nos programas oficiais de atendimento à criança e ao adolescente, tem sido efetivada, por intermédio de práticas de controle e disciplinamento, forjadas principalmente na escolarização básica e na profissionalização. Assim, o controle e o disciplinamento voltam-se para a integração social desses “menores”, buscando superar sua condição de ameaça, e mesmo na prevenção do perigo que a sua conduta marginalizada possa representar, se não houver a adequada prevenção. A pretendida integração, nas mais das vezes, consubstancia-se na preparação e encaminhamento desses “menores” para a ocupação de lugares sociais no âmbito da produção, mantendo-os em posição de subordinação.

Sobre a assistência educacional e profissionalizante prevista pela PNBEM e o papel atribuído aos menores, Pinheiro (2006, p. 131) continua:

Resta claro no discurso que, tanto a educação- cujo direito reconhecido refere-se ao nível fundamental- como a iniciação profissional- ainda que mínima- são, portanto, pensadas de forma restrita, indicando uma perspectiva limitada, quanto aos lugares sociais que, porventura, tais “menores” venham a ocupar como decorrência da assistência prevista pela PNBEM. Reservavam-se-lhes, pois, lugares sociais de subalternidade, decorrentes de seu direito à educação (básica) aliada à sua iniciação profissional (“ainda que mínima”).

Para Santos (1996, p. 13), a política brasileira de atendimento à criança e ao adolescente no período anterior às transformações proporcionadas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, não foi capaz de evitar a formação de identidade delinquente e, tampouco, capaz de atender à demanda. Em uma análise-síntese destaca a respeito de referida política:

Seu caráter funcionalista, desde os tempos do SAM, pautado na ideia de marginalidade social e não no modo marginal de inserção dos trabalhadores e de seus filhos no processo de produção; adoção da ideia de carência física, social e psíquica, de forma que a criança passa a ser vista como incapaz, inclusive de pensar; concepção de “menor” como uma anomalia da sociedade que funciona bem, visualizando-o, apenas sob a responsabilidade da família e da sociedade, sem a devida articulação de sua problemática com as estruturas do País e a ação do Estado; predominância de políticas compensatórias, de controle e repressão; política estatal de caráter estigmatizante e segmentadora, dividindo e rotulando os filhos de trabalhadores em categorias: carente, abandonado e “menor” de conduta anti-social, delinquente, infrator, etc; adoção de atendimento assistencialista, paternalista, correccional e idealizado, pois partia de um modelo de família que não corresponde aos seus moldes concretos nas classes populares; modelo de atendimento de caráter autoritário e perverso, apoiando no ciclo de apreensão/recepção/triagem/deportação,



visando à manutenção da ordem estabelecida; modelo irrelevante, porquanto pautado na institucionalização; [...]; superposição de ações, com ênfase maior em atividades-meio do que em atividades fins; descontinuidade de políticas.

Em 1979, é introduzida no Brasil, por meio de reforma ao Código de Menores, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, a Doutrina da Situação Irregular, que se constituía de um sistema de marginalização e exclusão dos “menores”. Configurando verdadeira violação aos que se encontravam em “situação de risco”.

Pinheiro (2006, p. 76) observa:

Ora, considerar integrantes de um segmento populacional em situação irregular significa contrapor-los aos demais, que, por oposição, encontram-se em situação regular. Trata-se de uma classificação discriminatória. E à lei cabe, portanto, “regularizar” aqueles ditos em situação irregular. Cabe à lei, por meio do Juiz de Menores, normatizar a vida daqueles considerados em situação irregular.

Conforme dispõe o art. 1º, do Código de Menores de 1979, o diploma legal tinha como objetivo a assistência, a proteção e a vigilância aos menores de duas categorias: a) até dezoito anos, desde que classificados como em situação irregular; b) entre dezoito e vinte e um anos, de acordo com o expresso na lei<sup>9</sup>.

O art. 2º, do Código de Menores de 1979, por sua vez, dispunha que o menor privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda, que de modo eventual; vítima de maus tratos, em perigo moral, privado de representação ou assistência legal, com desvio de conduta ou autor de infração penal deveria ser considerado em situação irregular<sup>10</sup>.

Desse modo, a situação irregular foi apontada como uma inversão no trato social da questão do “menor”: a pobreza se apresentava como um problema jurídico, permitindo a vigilância e intervenção do Estado na vida familiar dos menos favorecidos. De fato, a leitura

<sup>9</sup> Art. 1º Este código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular; II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei. Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação. (BRASIL, 1979, p.1).

<sup>10</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial. (BRASIL, 1979, p.1).

do artigo acima permite verificar que a privação de condições essenciais à subsistência, ainda que eventual, seria suficiente para enquadrar o menor como em situação irregular.

Depois de atestada a situação irregular, o Código previa a aplicação de algumas medidas: advertência, entrega aos pais, colocação em lar substituto, imposição de regime de liberdade assistida, colocação em casa de semiliberdade, internação em estabelecimento educacional, dentre outros<sup>11</sup>.

Essas medidas foram estabelecidas no Título V, Das medidas de assistência e proteção, no Capítulo I, Das medidas aplicáveis ao menor, sob a determinação de que servissem, fundamentalmente, à integração sociofamiliar do menor: “Art. 13. Toda medida aplicável ao menor visará, fundamentalmente, à sua integração sócio-familiar”.

Todavia, revelam a manutenção do caráter filantrópico, de fundamento assistencialista, e, sobremaneira, centralizador e vertical, afastando qualquer participação da família e da sociedade (ALBINO, 2010, p. 203).

Liberati (2010, p. 15-16), em comentário ao diploma legislativo assegura:

O Código revogado não passava de um Código Penal do "Menor", disfarçado em sistema tutelar; suas medidas não passavam de verdadeiras sanções, ou seja, penas, disfarçadas em medidas de proteção. Não relacionava nenhum direito, a não ser aquele sobre a assistência religiosa; não trazia nenhuma medida de apoio à família; tratava da situação irregular da criança e do jovem, que, na realidade, eram seres privados de seus direitos. Na verdade, em situação irregular estão a família, que não tem estrutura e que abandona a criança; os pais, que descumprem os deveres do poder familiar; o Estado, que não cumpre as suas políticas sociais básicas; nunca a criança ou o jovem.

A verificação da situação irregular do menor poderia ser feita por qualquer pessoa, que teria, inclusive, a possibilidade de realizar o encaminhamento à autoridade judiciária competente. As autoridades administrativas, que identificassem uma situação irregular, por sua vez, tinham o dever de realizar esse encaminhamento<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Art. 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária: I - advertência; II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade; III - colocação em lar substituto; IV - imposição do regime de liberdade assistida; V - colocação em casa de semiliberdade; VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado. (BRASIL, 1979, p.3).

<sup>12</sup> Art. 94. Qualquer pessoa poderá e as autoridades administrativas deverão encaminhar à autoridade judiciária competente o menor que se encontre em situação irregular, nos termos dos incisos I, II, III e IV do art. 2º desta Lei. § 1º Registrada e relatada a ocorrência, pelos órgãos auxiliares do Juízo, com ou sem apresentação do menor a autoridade judiciária, mediante portaria, termo ou despacho, adotará de plano as medidas adequadas. § 2º Se as medidas a que se refere o parágrafo anterior tiverem caráter meramente cautelar, prosseguir-se-á no procedimento verificatório, no qual, após o estudo social do caso ou seu aprofundamento e realizadas as diligências que se fizerem necessárias, a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decidirá, em cinco dias, definindo a situação do menor e aplicando a medida adequada. (BRASIL, 1979, p.14).

Segundo Albino (2010, p. 203), o Juiz de Menores concentrava as atividades judiciais e administrativas relativas à situação irregular, estruturando e gerindo a rede de atendimento vinculada à Vara de Menores<sup>13</sup>.

A Doutrina da Situação Irregular, portanto, ao invés de socializar a criança e o adolescente, massificava-os, afastando-os de modo definitivo da vida comunitária, sem criar estruturas sólidas nos planos psicológico, biológico e social (VERONESE, 1997, p. 96).

A partir dos anos 80, o momento de abertura democrática e a percepção da ineficácia da proposta apresentada pelo Código de Menores modificaram a forma de tratamento dispensada à criança e ao adolescente, que passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos.

## **2.2 Sujeitos de Direitos: a criança e o adolescente sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral**

O momento de transição política teve os seguintes fatores impulsionadores (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 46):

- (a) a presença de movimentos sociais organizados, que reinauguraram a possibilidade de manifestação e participação popular no período pós-ditadura;
- (b) o despontar, a partir dos primeiros anos da década de 1980, de diversos estudos que ressaltavam as consequências da institucionalização sobre o desenvolvimento das crianças e adolescentes e os elevados custos para a manutenção dos internatos;
- (c) o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento para atuação neste campo também contribuiu para o aprofundamento da reflexão e da produção sobre a questão;
- (d) os protestos dos meninos e meninas internados, expressos nas rebeliões e nas denúncias veiculadas pela imprensa e por depoimentos publicados em livros diversos.

Muitos estudos estiveram concentrados no levantamento das características sócio-econômicas das crianças brasileiras. Conforme Miranda (2005, p. 46):

Elege-se nesse período como objeto de estudo as relações entre a criança pobre e sua família, com grande interesse também sobre a história da infância pobre no Brasil, bem como na legislação que lhe é pertinente. O tema ‘menino de rua’ é lançado com projeção pelos meios de comunicação de massa.

---

<sup>13</sup> O Código de Menores de 1979 trazia em seu Capítulo III, Da Autoridade Judiciária, disposições que permitiam ao juiz a adoção de medidas que, ao seu arbítrio, fossem necessárias à assistência, à proteção e à vigilância dos menores: Art. 6º A autoridade judiciária a que se refere esta Lei será o Juiz de Menores, ou o Juiz que exerça essa função na forma da legislação local. [...] Art. 8º A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1979, p.2).

Nesse período, a questão das crianças de rua no Brasil assumiu dimensões preocupantes: além do aumento do contingente de crianças e adolescentes nas ruas dos grandes centros, avultaram-se os casos de violência contra esse grupo (IMPELIZIERI, 1995, p. 15). Essas crianças marginalizadas, que viviam seu cotidiano nas ruas, foram identificadas como “meninos de rua”. Comenta Impelizieri (1995, p. 26-27):

A categoria ‘menino de rua’ se referia às crianças marginalizadas que não se encontravam internadas em instituições e viviam seu cotidiano nas ruas das grandes cidades, caracterizadas ainda por se encontrarem no limiar da delinquência, pelo abandono dos pais e pela vida nos grupos de rua. No decorrer da década o termo foi sendo apropriado pelos próprios órgãos governamentais, tornando-se um rótulo de aceitação geral, mas que englobava crianças nas mais diversas situações perante a rua.

Assim, surgiu em 1983 o Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua (PAAMR), concebido em uma parceria entre a FUNABEM, a Secretaria de Assistência Social/Ministério da Previdência e Assistência Social e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>14</sup>, o projeto foi criado por técnicos insatisfeitos com a ineficácia da política oficial (PINHEIRO, 2006, p. 160).

Dois princípios fundamentais norteavam o PAAMR e passariam a influenciar as políticas para infância: considerar a criança e o adolescente como sujeitos da história; desenvolver o trabalho educativo no contexto social em que eles estão inseridos (MNMMR, 1994, p. 13 *apud* PINHEIRO, 2006, p. 106).

Consoante as lições de Costa (1993, p. 26-27):

O evento mais forte e mais característico desta fase foi o I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília no mês de novembro de 1984. Ali, o atendimento alternativo revelou-se perante a Nação com toda a sua força e com todo o seu frescor de planta nova emergindo com vigor na rica e diversificada floração do movimento social brasileiro daquele período. Não resta dúvidas de que, a partir daquele evento, as alternativas comunitárias de atendimento se impuseram com uma crítica em ato ao velho modelo assistencialista e correccional-repressivo resultante da articulação entre o Código de Menores e a desgastada Política Nacional do Bem-Estar do Menor.

Na ocasião, integrantes de entidades de atendimento alternativo começaram a demonstrar interesse por uma articulação autônoma, independente das entidades responsáveis

<sup>14</sup> O Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF – foi criado no dia 11 de dezembro de 1946, por decisão unânime da Assembleia Geral das Nações Unidas. Os primeiros programas do UNICEF forneceram assistência emergencial a milhões de crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. Em 1953, o UNICEF tornou-se órgão permanente do sistema das Nações Unidas e teve seu mandato ampliado para atender as crianças de todo o mundo em desenvolvimento. O UNICEF, que tem sua sede central em Nova Iorque, realiza suas tarefas por meio de oito escritórios regionais e outros 126 escritórios espalhados pelo mundo, atendendo a 191 países e territórios. O UNICEF também conta com o apoio de 36 Comitês Nacionais que funcionam, principalmente, nos países desenvolvidos (UNICEF BRASIL, 2015, p. 1).

pelo PAAMR. Desse modo, em 1985, surgiu o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). O MNMMR buscava realizar uma atuação marcadamente política no âmbito dos direitos das crianças e adolescentes.

Sobre o MNMMR, comenta Pinheiro (2006, p. 168-169):

O MNMMR posiciona-se claramente como “uma importante ferramenta” contra as práticas assistencialistas, paternalistas e correcional- repressivas, que a entidade reputa terem sido predominantes no trato da criança e do adolescente no Brasil. Ao mesmo tempo, defende práticas que enfocam os direitos da cidadania- práticas de afirmação de direitos. Ademais, a articulação entre educadores é considerada pelo MNMMR característica central de suas práticas, articulação que se volta, fundamentalmente, para a defesa dos direitos da criança e do adolescente e para a sua organização, em particular, de meninos e meninas de rua.

Em maio de 1986, realizou-se em Brasília, o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua<sup>15</sup>. As crianças e os adolescentes que fizeram parte do Encontro haviam passado por um processo de discussão prévia nos níveis local e estadual<sup>16</sup>. Na ocasião, os meninos e as meninas discutiram saúde, família, trabalho, escola, sexualidade, violência e direitos. Nesse sentido, Costa (1993, p. 27-28) afirma:

Os meninos denunciavam a constante e sistemática violação de seus direitos de pessoas humanas e de cidadãos. Denunciavam a violência pessoal na família, nas ruas, na polícia, na justiça e nas instituições de bem-estar do menor. Mas denunciavam também a violência da falta de terra, de salário digno para os pais, de trabalho, de habitação, de escolas, de programas de capacitação para o trabalho e de condições dignas de cultura, esporte, lazer e recreação.

Sobre o I ENMMR, Pinheiro (2006, p. 172) comenta: “Com a realização do evento, a concepção da criança e do adolescente como sujeitos de direitos ganhou especial vigor, no embate com as representações sociais, também em circulação, que os concebem como objetos”.

Oliveira (1988, p. 1 *apud* PINHEIRO, 2006, p. 172) sintetiza as conquistas do I ENMMR:

<sup>15</sup> O Encontro é resultado do desenvolvimento de um movimento nacional amplo em favor dos meninos e meninas de rua. Foram organizadas comissões locais, estaduais e uma nacional, eleita em 1985, a partir da união dos grupos de pessoas interessados na temática e que já se articulavam de maneira informal (COSTA, 1993, p. 27). O objetivo do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) era discutir e sensibilizar a sociedade para a questão das crianças e adolescentes rotuladas como “menores abandonados” ou “meninos de rua” (AMIN, 2010b, p. 8)

<sup>16</sup> Pinheiro (2006, p. 171) indica que cerca de 430 meninos e meninas de rua, de quase todas as unidades da Federação, reuniram-se para discutir questões relacionadas à sua vida. Na ocasião, houve, inclusive, marcha dos participantes ao Congresso Nacional para que pudessem apresentar aos parlamentares as reivindicações relativas aos seus direitos. Tal articulação representou, no Brasil, prática de defesa de direitos inédita: “crianças e adolescentes- representados por meninos e meninas de rua- falam por si mesmos e buscam o reconhecimento de direitos para o universo da infância e adolescência brasileiras”.

Os meninos, pela primeira vez, marcaram presença na conquista de sua cidadania: O Brasil todo despertou para a importância de ouvir os meninos e meninas, porque eles têm muito a dizer; descobriu que eles existem e que querem ocupar um espaço digno na sociedade. E os meninos também descobriram que não estavam sozinhos e que deveriam fortalecer a união e organização para que sua voz não ficasse isolada.

O MNMMR foi um dos mobilizadores nacionais da participação de diversos segmentos da área da infância e juventude. O objetivo era assegurar que a nova Constituição traria dispositivos garantidores e ampliadores dos direitos sociais e individuais das crianças e adolescentes (AMIN, 2010b, p. 8).

Em setembro de 1986, foi assinada a Portaria Interministerial nº 449, formulando a Comissão Nacional Criança e Constituinte. A Comissão resultou de uma articulação entre os Ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência, da Assistência Social, da Justiça, do Trabalho e do Planejamento. Além dos entes públicos, a iniciativa privada também contribuiu: as redes de televisão, as emissoras de rádio e os jornais impressos cederam espaço para a divulgação de suas mensagens (COSTA, 1993, p. 28-29).

Sobre a Comissão Nacional Criança e Constituinte e seu trabalho de mobilização da opinião pública brasileira, esclarece Costa (1993, p. 29):

A Comissão Nacional Criança e Constituinte realiza um amplo processo de sensibilização, conscientização e mobilização da opinião pública e dos constituintes. Encontros Nacionais, debates em diversos Estados, ampla difusão de mensagens nos meios de comunicação, eventos envolvendo milhares de crianças em frente ao Congresso Nacional, distribuição de panfletos e abordagem pessoal aos parlamentares constituintes, participação dos membros da Comissão nas Audiências Públicas dos grupos de trabalho responsáveis pelas diversas áreas temáticas do texto constitucional, carta de reivindicações contendo mais de 1,4 bilhões de assinaturas de crianças e adolescentes, exigindo dos parlamentares constituintes a introdução dos seus direitos na Nova Carta.

A mobilização resultou na apresentação de sugestões e reivindicações, muitas das quais foram enviadas à Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Para Gohn (1997, p. 122-124):

O movimento orientava, assim, a sua luta para o reconhecimento oficial dos direitos sociais básicos da criança e do adolescente, na CF 88, atuação que se fazia em clara sintonia com o objeto central da reivindicação do movimento: uma categoria geracional (faixa etária de 0 a 18 anos), independente da classe social ou etária a que pertençam. Tal objeto central se delineia em decorrência da representação social que suportava as práticas do movimento: a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, concepção que implica a formulação, encaminhamento e defesa de reivindicações que se voltam para a universalização dos direitos, e de direitos para todos os que se encontram no universo da infância e da adolescência.

Esse momento social fomenta o surgimento da representação da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Nesse sentido, dois princípios são essenciais para essa representação - a igualdade perante a lei e o respeito à diferença. Alerta Pinheiro (2006, p. 81-82):

A igualdade perante a lei se manifesta pela universalização dos direitos: a garantia de que todos os direitos para todas as crianças e adolescentes, independentemente de qualquer critério classificatório, tais como origem socioeconômica, idade, estrutura familiar. Trata-se de uma perspectiva de inclusão, que se opõe à segmentação e à exclusão que se verificam nas três outras representações mais recorrentes da criança e do adolescente, circulantes e em disputa na vida social brasileira: sua concepção como objeto de proteção social; de controle e disciplinamento; e de repressão. O segundo princípio, o respeito à diferença, expresso na consideração da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, concretiza-se na abrangência de direitos para tais sujeitos: além dos básicos, reconhecidos para todos os seres humanos, consideram-se aqueles que correspondem à peculiaridade de ser criança e de ser adolescente. Expresso de outra forma, essa condição requer do Estado, da sociedade e da família cuidados e serviços especiais. A criança e o adolescente são, nesta perspectiva, o outro diferente, mas não o outro inferior.

Considerar as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos permite uma mudança na realização das práticas sociais: ao invés da institucionalização como solução, as atividades passam a ser desenvolvidas, preferencialmente, no âmbito da própria comunidade, levando em consideração o contexto sócio-histórico original (PINHEIRO, 2006, p. 82). Assim, passam a estar em situação irregular as políticas voltadas para a infância e adolescência. Nesse sentido, Pinheiro (2006, p. 84-85):

A representação da criança e do adolescente como sujeitos de direitos parece buscar para eles um lugar social, um espaço que, respeitando as diferenças- particularmente a sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento- esteja para além da situação irregular. Penso que, sob a emergência dessa representação, passam a estar, em situação irregular, os programas, projetos e políticas voltadas para a criança e o adolescente que não respeitem os princípios da igualdade, da universalização dos direitos, e do respeito à diferença.

A partir da iniciativa popular foram, então, inseridos<sup>17</sup>, na Carta Constitucional de 1988, os artigos 227 e 228. O artigo 227 impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, à criança, ao adolescente e ao jovem, bem como a obrigação de mantê-los a salvo de todas as formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade

<sup>17</sup> Costa (1993, p. 29-30) esclarece que duas emendas de iniciativa popular, representando, aproximadamente, o desejo de duzentos mil eleitores, foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte, intituladas: “Criança e Constituinte” e “Criança- Prioridade Nacional”. Os textos foram fundidos e passaram a fazer parte da Constituição através de votação expressiva: 435 votos a favor e, apenas, oito votos contra.

e opressão, dentre outras disposições<sup>18</sup>. O artigo 228, por sua vez, determina: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.

Conforme Pinheiro (2006, p. 29), a Constituição Federal de 1988: “difere da tradição brasileira de não reservar um lugar social, ou de destinar um não-lugar para a maioria das crianças e dos adolescentes na vida política, na defesa de seus direitos”. Para Amin (2010b, p. 9):

Coroando a revolução constitucional que colocou o Brasil no seletorol das nações mais avançadas na defesa dos interesses infanto-juvenis, para as quais crianças e jovens são sujeitos de direito, titulares de direitos fundamentais, foi adotado o sistema garantista da proteção integral.

---

<sup>18</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil; II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) § 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. § 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII; II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola; (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade; VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado; VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) § 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente. § 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros. § 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação. § 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204. § 8º A lei estabelecerá: (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens; (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas. (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). (BRASIL, 1988, p.82).



No ano de 1990, a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>19</sup> rompe definitivamente com a aplicação da Doutrina da Situação Irregular, fomentando o surgimento da Doutrina da Proteção Integral. Sobre a última, salienta Amin (2010b, p. 9-10):

Com ela, constrói-se um novo paradigma para o direito infanto-juvenil. Formalmente, sai de cena a Doutrina da Situação Irregular, de caráter filantrópico e assistencial, com gestão centralizadora do Poder Judiciário, a quem cabia a execução de qualquer medida referente aos menores que integravam o binômio abandono-delinquência. Em seu lugar, implanta-se a Doutrina da Proteção Integral, com caráter de política pública. Crianças e adolescentes deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a titulares de direitos subjetivos. Para assegurá-los é estabelecido um sistema de garantia de direitos, que se materializa no Município, a quem cabe estabelecer a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, através do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente-CMDCA, bem como, numa co-gestão com a sociedade civil, executá-la.

O ECA foi resultado da articulação de três vertentes: o movimento social, os agentes do campo jurídico e as políticas públicas. Sobre essa articulação, esclarece Amin (2010b, p.9):

Coube ao movimento social reivindicar e pressionar. Aos agentes jurídicos (estudiosos e aplicadores) traduzirem tecnicamente os anseios da sociedade civil desejosa de mudança no arcabouço jurídico-institucional das décadas anteriores. Embalados por ambiente extremante propício de retomada democrática pós-ditadura militar e promulgação de uma nova ordem constitucional, coube ao poder público, através das Casas legislativas efetivar os anseios sociais e a determinação constitucional.

Desse modo, a Constituição de 1988 e o ECA, de 1990, estabelecem, através da Doutrina da Proteção Integral, que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e às quais se deve garantir prioridade absoluta.

Para Albino (2010, p. 208): “De um lado, o Estatuto é a formalização da Teoria da Proteção Integral em solo brasileiro e, de outro, a Política de Proteção Integral é a forma de sua materialização [em referência ao Estatuto]”. De fato, estabelece o ECA: “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente”.

A Doutrina da Proteção Integral oferece direitos e garantias a todas as crianças e jovens brasileiros independentemente de sua condição social ou situação familiar, podendo ser entendida como a necessidade de se dar à criança atenção diferenciada, rompendo com a

---

<sup>19</sup> Objetivando regulamentar e implementar o novo sistema, foi promulgada a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, intitulada Estatuto da Criança e do Adolescente, de autoria do Senador Ronan Tito e relatório da Deputada Rita Camata (AMIN, 2010b, p. 9). O ECA, junto à Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e à Convenção Sobre os Direitos da Criança, 1989, compõe um valioso instrumental jurídico para a proteção da criança e do jovem, possibilitando que venha a existir a diminuição das mazelas que afligem essa vulnerável parcela da população. Dentre as principais mudanças promovidas por essa legislação está a de que as crianças e adolescentes passam a ser reconhecidos como sujeitos de direito.

igualdade puramente formal, em busca do estabelecimento de um sistema normativo voltado para o estabelecimento da igualdade material, por meio do tratamento privilegiado, com vistas a assegurar as necessidades básicas dos considerados como pessoas em desenvolvimento.

Relevante o ensinamento de Pinheiro (2006, p. 87) sobre o que vem a ser a proteção integral<sup>20</sup>: “Um conjunto de cuidados voltados para a proteção e a assistência à criança, de forma que possa ela assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade”. Desse modo, as inovações estabelecidas pela Proteção Integral afastam-se do pensamento social e familiar tradicional, determinando que as crianças e os adolescentes sejam reconhecidos como sujeitos de direitos, que são pessoas em desenvolvimento e aos quais se deve aplicar uma política de atendimento participativa.

Enquanto sujeitos de direitos, as crianças e os adolescentes deixam de serem considerados “menores”, objetos passíveis de intervenção do Estado, da sociedade e da família.

Pinheiro (2006, p. 81) atribui significado à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento:

A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento deve ser compreendida em relação às necessidades que advêm do processo de maturação física e psicológica a que estão submetidas crianças e adolescentes, bem como à sua inserção na trama das relações e práticas sociais, mediante socialização.

A prioridade absoluta, além de prevista no artigo 227, da CRFB/88, foi estabelecida no artigo 4º, do ECA/90 ao fixar como dever da família, da comunidade, da sociedade e do poder público a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes através da primazia do recebimento de proteção, da precedência de atendimento nos serviços públicos, da preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas e da destinação privilegiada de recursos públicos<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Infância (CNUDC) foi proclamada em 20 de novembro de 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O documento sistematizou a Doutrina da Proteção Integral. Desse modo, foram fixados um conjunto de princípios, que tinham como escopo a garantia da concretização da implantação de instrumentos capazes de assegurar a promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes (PINHEIRO, 2006, p. 88-89). Dentre os princípios estão: proteção especial para o desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual; educação gratuita e compulsória; prioridade em proteção e socorro; proteção contra negligência, crueldade e exploração; proteção contra atos de discriminação (AMIN, 2010a, p. 11-12). A CNUDC estabeleceu os seguintes fundamentos para a proteção integral: 1º) reconhecimento da peculiar condição da criança e jovem como pessoa em desenvolvimento, titular de proteção integral; 2º) crianças e jovens têm direito à convivência familiar; 3º) as Nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade.

<sup>21</sup> Art. 4º 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 de receber proteção e socorro em quaisquer

Para Amin (2010c, p. 20), a absoluta prioridade:

Estabelece primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as esferas de interesses. Seja no campo judicial, extrajudicial, administrativo, social ou família, o interesse infanto-juvenil deve preponderar. Não comporta indagações ou ponderações sobre o interesse a tutelar em primeiro lugar, já que a escolha foi realizada pela nação através do legislador constituinte.

Desse modo, a prioridade deve ser assegurada por todos: família, comunidade, sociedade em geral e poder público. Amin (2010c, p. 20-21) identifica cada um dos responsáveis pela efetivação da prioridade absoluta:

A família, seja natural ou substituta, já tem um dever de formação decorrente do poder familiar, mas não só. Recai sobre ela um dever moral natural de se responsabilizar pelo bem-estar de suas crianças e adolescentes, pelo vínculo consanguíneo ou simplesmente afetivo. [...] A comunidade, parcela da sociedade mais próxima das crianças e adolescentes, residindo na mesma região, comungando dos mesmos costumes, como vizinhos, membros da escola e igreja, também é responsável pelo resguardo dos direitos fundamentais daqueles. [...] A sociedade em geral [...], agora também é vista como responsável pela garantia dos direitos fundamentais indispensáveis para que esse modelo de cidadão previamente estabelecido se torne real. [...] Por fim, ao poder público, em todas as suas esferas-legislativa, judiciária ou executiva- é determinado o respeito e resguardo, com primazia, dos direitos fundamentais infanto-juvenis.

O princípio da prioridade absoluta funciona, assim, como um dos instrumentos dispostos para a materialização da proteção integral, à medida que, assegurando a primazia, almeja-se a concretização dos direitos fundamentais assegurados no caput do art. 227 do texto constitucional (AMIN, 2010c, p. 20).

A absoluta prioridade estabelece que as crianças e os adolescentes devem estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes. Desse modo, na área administrativa, a realização de políticas públicas que assegurem a vida, a saúde, o lar e a prevenção de doenças, a exemplo da construção de creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, devem ser prioritárias (ALBINO, 2010, p. 12).

Com o fito de garantir efetividade à nova doutrina, a lei estabeleceu um conjunto de medidas para os três entes federativos, através de políticas sociais básicas, programas de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos e abuso. Sobre os fins protetivos, alerta Amin (2010a, p. 14):

---

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, 1990b, p.1).

Para os fins protetivos, levou-se, em linha de conta, eventual risco social, situação pré-definida no artigo 98 da Lei nº 8.069/90<sup>22</sup> e, não mais a situação irregular. Trata-se de um tipo aberto, conforme a melhor técnica legislativa, que permite ao Juiz e operadores da rede uma maior liberdade na análise dos casos que ensejam medidas de proteção. O artigo 98 não é uma norma limitadora do ECA, mas delimitadora, principalmente do campo de atuação do Juiz da Infância na área não infracional.

Além disso, importante observar que a estrutura apresentada pelo ECA difere da que havia sido outrora imposta através da legislação menorista. Em relação aos poderes do juiz, concebe-se, por exemplo: “Ao juiz coube a função que lhe é própria: julgar. A atuação *ex officio* não se encontra elencada nos artigos 148<sup>23</sup> e 149<sup>24</sup> da legislação estatutária, mas apenas as restritas às funções judicante e normativa (AMIN, 2010a, p. 15)”.

Desse modo, podemos concluir que a Doutrina da Proteção Integral não só estabeleceu um dever triplo de garantia de direitos às crianças e aos adolescentes, pela família, pela sociedade e pelo Estado, como determinou que seja dada, à realização desses direitos, prioridade absoluta, bem como que não haja restrição de qualquer ordem na fruição dos mesmos, sendo esta de caráter universal, referindo-se a todas as crianças e a todos os adolescentes (PINHEIRO, 2006, p. 354-355).

<sup>22</sup> Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III - em razão de sua conduta. (BRASIL, 1990b, p.25).

<sup>23</sup> Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para: I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis; II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo; III - conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes; IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209; V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis; VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente; VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis. Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de: a) conhecer de pedidos de guarda e tutela; b) conhecer de ações de destituição do pátrio poder ou perda da guarda; c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento; d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do pátrio poder ou da guarda; e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais; f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente; g) conhecer de ações de alimentos; h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimimento dos registros de nascimento e óbito. (BRASIL, 1990b, p. 36-37).

<sup>24</sup> Art. 149. Compete à autoridade judiciária disciplinar, através de portaria, ou autorizar, mediante alvará: I - a entrada e permanência de criança ou adolescente, desacompanhado dos pais ou responsável, em: a) estádio, ginásio e campo desportivo; b) bailes ou promoções dançantes; c) boate ou congêneres; d) casa que explore comercialmente diversões eletrônicas; e) estúdios cinematográficos, de teatro, rádio e televisão. II - a participação de criança e adolescente em: a) espetáculos públicos e seus ensaios; b) certames de beleza. § 1º Para os fins do disposto neste artigo, a autoridade judiciária levará em conta, dentre outros fatores: a) os princípios desta Lei; b) as peculiaridades locais; c) a existência de instalações adequadas; d) o tipo de frequência habitual ao local; e) a adequação do ambiente a eventual participação ou frequência de crianças e adolescentes; f) a natureza do espetáculo. § 2º As medidas adotadas na conformidade deste artigo deverão ser fundamentadas, caso a caso, vedadas as determinações de caráter geral. (BRASIL, 1990b, p. 37-38).

### **3 CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA: REALIDADE COMPLEXA, TRAJETÓRIAS INEVITÁVEIS?**

Apesar das mudanças empreendidas na legislação e no modo de inserção da infância na sociedade brasileira, a problemática da situação de rua permanece, permitindo uma violação constante dos direitos das crianças submetidas a essa situação. Sendo assim, é necessário debruçarmo-nos sobre essa realidade a fim de compreendermos quem são esses meninos e meninas, de onde vêm e o que fazem nas ruas.

#### **3.1 Criança em situação de rua e a homogeneização da infância**

O conceito de infância é determinado historicamente pela modificação das formas como a sociedade se organiza e essa forma de organização institui distintas classes sociais no interior das quais o papel da criança é diferente. A ideia de infância universal foi disseminada pelas classes dominantes tendo como base o seu padrão de criança, a partir de critérios como idade e dependência dos adultos. Todavia, segundo Kramer (1992, p. 15), “sendo essa inserção social diversa, é impróprio ou inadequado supor a existência de uma população infantil homogênea, ao invés de se perceber diferentes populações infantis em processos desiguais de socialização.”

Desse modo, é necessário compreender a importância de definir qual era (e é) o conceito de infância no interior de diversas classes sociais partindo da ideia de que as crianças (nativas ou imigradas, ricas ou pobres, brancas ou negras) tinham (e têm) modo de vida e inserção social distintos, o que correspondia (e corresponde) a diferentes graus de valorização da infância pelo adulto, partindo das condições econômicas, sociais e culturais e do papel efetivo que exerciam (e exercem) na sua comunidade (KRAMER, 1992, p. 19-20).

Reconhecer as crianças e os adolescentes como sujeitos de suas trajetórias e de seus direitos exige que elas participem das conversas, que sejam ouvidas, que suas opiniões façam parte da prática. Para Didonet (1993, p. 13-14):

Após séculos de evolução do conceito de criança, o discurso está mais voltado para suas carências do que para suas capacidades, mais para a imaturidade da criança do que para o seu potencial, os riscos e perigos que a rodeiam do que as conquistas e as construções por ela realizadas, a ignorância e as dificuldades em resolver os pequenos problemas cotidianos do que para a genialidade de suas respostas e desafios. Isso se dá porque os adultos olham a criança de cima para baixo [...] e a julgam a partir das soluções e formas que eles já têm estabelecidas. Quer dizer, os adultos vêem a criança como alguém que ela ainda não é, ainda não faz, ainda não alcançou, pela

ótica do futuro. Ao passo que a criança, desconhecendo o ainda-não, insiste no aqui-e-agora, no que ela é capaz, no que está pensando ser capaz.

Kramer (1992, p. 15) compreende que a definição de criança deve ser dada para além do estabelecimento de oposição ao adulto, centralizada no fator idade:

Entende-se, comumente, “criança” por oposição ao adulto: oposição estabelecida pela falta de idade ou de “maturidade” e “de adequada integração social”. Ao se realizar o corte com base no critério idade, procura-se identificar certas regularidades de comportamento que caracterizam a criança como tal. Entretanto, a definição deste limite está longe de ser simples, pois ao fator idade estão associados determinados papéis e desempenhos específicos. E esses papéis e desempenhos (esperados e reais) dependem estreitamente da classe social em que está inserida a criança.

Assim, faz-se necessário diferenciar o lugar social ocupado pela criança não apenas partindo do fator idade, mas considerando sua participação no processo produtivo, o tempo de escolarização, a socialização no interior da família e da comunidade, e as atividades cotidianas desenvolvidas pelas crianças (PINHEIRO, 2006, p. 36).

Pinheiro (2006, p. 36-37) indica a imprescindibilidade de pensar a criança e o adolescente como categorias socialmente construídas, ultrapassando a limitação do dito “natural” e da concepção abstrata, que os analisa através da “natureza infantil” e os distancia de suas condições objetivas de vida:

É preciso ultrapassar o critério idade e examinar a inserção da criança e do adolescente na vida social, nos momentos vários da história brasileira. Parece-me que, assim o fazendo, ultrapassamos a “natureza infantil”, de caráter abstrato, para chegar a uma abordagem da criança e do adolescente em sua concretude: crianças e adolescentes com percursos sociais diferenciados. É mister esclarecer que ultrapassar as características ditas naturais, ultrapassar a “natureza infantil”, não significa deixar de considerar as particularidades, as especificidades da categoria criança e adolescente.

Em relação à criança em situação de rua, Carvalho (2002, p. 26) esclarece que sua existência se distancia das imagens e representações tradicionalmente estabelecidas:

Imaginá-la suscitava uma indagação acerca do significado de criança, pois, geralmente, quando evocamos este significado encontramos em primeira instância, a imagem real de seres desprotegidos, cercados de pureza, de inocência. Uma imagem que tem sua representação sócio-cultural fincada na modernidade, quando a criança deixa de ser indiferente ao mundo do adulto e é paulatinamente inserida na família como figura central, demandante de um espaço e de cuidados especiais.

Para Ariès (1981, p. 39-40), a vida não corresponde estritamente a uma etapa biológica, mas a determinadas funções sociais. Assim, as crianças em situação de rua rompem com imagens, significados e comportamentos habitualmente aceitos pela sociedade: “suas presen-

ças na rua quebram o aspecto de homogeneização, de universalidade e uniformidade do mundo infantil, apresentando suas diferenças sociais e pessoais.” (CARVALHO, 2002, p. 28).

Desse modo, ser criança não é apenas estar situado em determinada faixa etária, mas viver em um mundo com determinadas condições políticas, sociais e culturais. Todavia, permanece, ainda, pouco explorada a conjugação dos critérios de classe social com outras maneiras de diferenciação. Desse modo, a interseção entre fatores de subordinação social gera desigualdades no acesso à condição hegemônica da infância, definida pela inocência, pela necessidade de proteção e pela preparação para a vida de adulto (SCHUCH, 2009, p. 261).

Para Carvalho (2002, p. 31), é no reconhecimento da pluralidade que as crianças de rua manifestam sua particularidade no mundo. Essas trajetórias de vida são marcadas pela liberdade de circular pelas ruas, pela necessidade de prover sua própria subsistência e pela construção de relações. Desse modo, o desafio é entender as crianças em situação de rua a partir de uma compreensão alargada, em que não cabe a uniformidade de uma concepção, mas a descoberta de sujeitos que se comunicam com a vida, com as pessoas, com os símbolos e imagens de seu cotidiano.

As imagens e representações estabelecidas dessas garotas e garotos pelos outros estão estritas ao hegemonicamente estabelecido. Desse modo, a convivência social está marcada pelo estranhamento, pelo medo e pela culpa. Nesse sentido, Carvalho (2002, p. 29):

É comum ouvirmos as pessoas falarem que a rua não é lugar de criança, que criança na rua não é “normal”, que o “normal” é a criança estar aos cuidados da família e na escola. A criança na rua, sua própria aparição, suas formas ousadas de demarcar espaços, sua (in)visibilidade, enfim, provocam confronto com as imagens e a simbologia construída historicamente em torno da infância.

Para Schuch (2009, p. 260), a ideia de criança universal passou a ser foco dos programas, dos projetos e da legislação, o que ocorre em conjunto com a valorização da responsabilização familiar pela educação dos filhos e uma ampliação da vigilância judiciária no que diz respeito à socialização da criança. Nesse sentido, a construção da criança como sujeito de direitos, ultrapassa a determinação de uma etapa da vida ou período definido por aspectos biológicos e psicológicos, resulta de processos amplos que envolvem não apenas a determinação de direitos formais, mas uma gama de valores sobre a família, a autoridade, a etnia, o gênero, a segurança e a harmonia social que são decisivos para o estabelecimento da criança como um sujeito moral.

### 3.2 Sair de casa, morar na rua

A vida nas ruas é formada por limitações que afetam a criança e suas estratégias de sobrevivência, sendo variáveis de acordo com o contexto. Desse modo, a observação deveria estar centrada não somente nos números indicativos de quantas crianças estão nas ruas, mas em questionamentos do tipo quem, desde quando, onde, como e por que vivem nas ruas. Além disso, nas questões de dizem respeito à infância e adolescência, é inevitável debruçar o olhar sobre aqueles que estão em contato com elas, muitas vezes origem dos problemas, outras, das soluções (STOECKLIN, 2003, p. 93).

Tendo como base a ideia de que não há uma infância universal, mas diversas infâncias, analisaremos a situação de rua a partir de uma amostra de dados que nos permite traçar um perfil desses sujeitos, indicando suas origens, suas relações familiares, sua permanência nas ruas. Nosso objetivo é investigar o público infantil para questionar a aplicabilidade adequada de políticas públicas.

#### 3.2.1 (In)Definições de situação de rua

Uma das dificuldades para a efetivação de políticas públicas voltadas para as crianças em situação de rua está na definição da própria situação de rua. Para Abreu, Oliveira e Xavier (2009, p. 17):

Verifica-se que a política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua tem encontrado dificuldades para dar conta do público ao qual se propõe lutar para promover e garantir os direitos legalmente assegurados. Dentre as dificuldades apontadas destaca-se a complexidade para definir esse público, que não se apresenta com fronteiras fixas.

O Encontro de Bogotá, realizado pela UNICEF, em 1989, tentou dar conta desse fenômeno, distinguindo o “menor” de rua, do “menor” na rua, classificado como “menor” em estratégia de sobrevivência (SOARES *et al.*, 2003, p. 257):

‘Menores (ou meninos) de rua’ são crianças e adolescentes de até 18 anos que: (a) habitam zonas urbanas; (b) têm vínculos familiares débeis, quando os têm; (c) desenvolvem habilidades e destrezas de sobrevivência; (d) têm na rua seu hábitat principal, substituindo a família como fator essencial de crescimento e socialização; e (e) estão expostos a riscos consideráveis e específicos. Já as crianças e adolescentes em estratégia de sobrevivência têm até 18 anos e: (a) mantêm vínculo familiar; (b) realizam atividades destinadas a garantir seu sustento, que tanto podem estar incluídas na economia formal como na informal ou mesmo marginal; (c) se desenvolvem fora do núcleo familiar, na rua ou fora dela, onde passam parte ou todo o seu tempo; (d) recebem ou não remuneração, que pode ser dinheiro, espécie ou



serviço; e (e) o que recebem pode ser para si, para seu grupo de referência ou para terceiros.

Conforme Soares *et al.* (2003, p. 258), o relatório do Centro Latino-Americano de Estudos sobre Violência sobre o perfil nacional de “meninos e meninas de rua” fez uso das definições apresentadas em Bogotá, tanto para as crianças que fazem uso da rua como lugar de trabalho e sustento, retornando todos os dias para suas casas, como para as que vivem na rua com suas famílias ou as em processo de rompimento dos laços familiares, fazendo da rua sua morada. Todavia, o documento classificou como inapropriados termos como “crianças desamparadas”, “infância desvalida”, “crianças abandonadas”, “crianças vadias”, “menores delinquentes”, “menores infratores” e “menores de rua”, uma vez que os termos referidos representam o preconceito estabelecido na formação social brasileira. Complementa Rizzini e Butler (2003, p. 258):

[...] tais crianças na verdade não têm a rua como o seu lugar originário. São filhos e filhas, netos e netas, de famílias das classes de trabalhadores pobres, e, nas 13 metrópoles analisadas pela pesquisa em todo o Brasil, somam 84% de negros ou descendentes dessa etnia.

Stoecklin (2002 *apud* SOARES *et al.*, 2003, p. 258), sobre a impossibilidade de definir “meninos (as) de rua”:

O que existe é um processo de relacionamento entre um ator e a rua, entre um ator e sua família, e a política, etc. A criança não é um elemento a mais no espaço da rua, mas é o espaço da rua que faz parte do mundo da criança. Esta pode inclusive viver com a família e ser considerada “criança de rua”. Não é o espaço em que a criança se encontra fisicamente que deve ser levado em consideração, mas sim onde ela se localiza subjetivamente.

Já a pesquisa realizada pelo Governo do Estado do Ceará (1994, p. 9 *apud* XAVIER, 2009, p. 39) revelou dois tipos ditos ideias:

(1) menino (a) que “mora na rua” e exerce sobre os outros certo tipo de liderança e é reconhecido por parte representativa dos que frequentam determinadas áreas; (2) menino (a) que “fica na rua parte de seu tempo e não perdeu vínculo com a família” e também é conhecido por parte representativa dos meninos que ocupam determinado local.

Observa Xavier (2009, p. 39) que a terminologia empregada para designar crianças em situação de rua foi sendo modificada à medida que a ela se incorporaram novos elementos. Desse modo, a expressão “menino de rua” primordialmente inclinada para abranger indistintamente os que vivem em situação de rua, passou a introduzir os “meninos de rua”, levando em consideração o aspecto da circularidade e transitoriedade de alguns, para num

segundo momento incluir as meninas, revelando preocupação com o gênero. Acrescentam Rizzini e Butler (2003, p. 36-37):

Nos últimos anos foi adotada uma nova série de termos denotando o caráter particular e efêmero da “situação” em que se encontram essas crianças, como por exemplo: crianças em circunstâncias especialmente difíceis, crianças em situação de rua, crianças em situação de risco ou vulnerabilidade.

Conforme estabelecido no Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua ocorrido em 2006 (BRASIL, 2006a, p. 7):

A população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente.

Para Torquato, Abreu e Aquino (2013, p. 21), as crianças e adolescentes em situação de moradia na rua são os que “têm seus direitos fundamentais violados, que estão entregues à própria sorte e sobrevivem nas ruas e praças das grandes cidades brasileiras, expostos a toda forma de violência”.

Conforme o Comitê Nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua (2014, p. 17), crianças e adolescentes em situação de rua são caracterizados por sua heterogeneidade (diversidade de gênero, orientação sexual, étnico-racial, de opção política, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, situação econômica, de opção política, entre outros), pela ausência ou fragilidade dos vínculos familiares, com dificuldades de acesso às políticas públicas, fazendo uso dos logradouros públicos ou áreas degradadas de modo permanente ou intermitente.

Lucchini (2003, p. 45) aponta que a dificuldade de delimitação de uma tipologia das crianças de rua está relacionada à indefinição precisa do que seja criança de rua. De fato, o termo criança de rua não se refere a um grupo único de jovens negligenciados, mas diz respeito aos membros de uma população que são identificados pelo lugar onde costumam se reunir. Logo, a principal variável de classificação é o contato entre a criança e sua família. Contato esse que é definido não pela quantidade de vezes em que a criança está junto a sua família, mas pela qualidade do encontro, que pode ser resumida como as expectativas afetivas, materiais e identitárias da criança em relação aos pais. Todavia, as crianças que sofrem esses tipos de carências não são atingidas com a mesma intensidade e dentre as que sofrem as mesmas carências, nem todas vão para as ruas. Logo, do ponto de vista psicossociológico, as crianças em situação de rua constituem uma categoria heterogênea.

E mais: a criança em situação de rua não pode ser definida, de modo exclusivo, a partir de critérios tais como a presença nas ruas e ausência de relações como os membros da família. Acrescente-se a esses fatores a noção de trajetória, que diz respeito ao fato de que a criança não se torna de rua de modo instantâneo, mesmo quando ela é expulsa de casa ou quando abandona de modo brusco a moradia familiar (LUCCHINI, 2003, p. 47).

A dificuldade no estabelecimento das estatísticas está voltada ao uso indiscriminado de expressões para a definição da situação de rua, bem como para o movimento constante que essas crianças realizam estando nas ruas. Assim, dentre as distinções estabelecidas estão: criança na rua, aquela que trabalha na rua, mas dorme em casa com sua família; criança de rua, que saiu de casa, vive, trabalha e dorme na rua. Desse modo, a expressão “criança em situação de rua” aparenta ser mais fidedigna aos princípios de que as crianças em situação de rua são sujeitos de direitos e atores de sua própria reabilitação e das relações de interação entre indivíduos e grupos sociais. Afinal, o problema não é a criança, mas as situações nas quais ela pode se encontrar (STOECKLIN, 2003, p. 93).

Inclusive, o uso do termo “situação” representa, exatamente, a possível transitoriedade e efemeridade dos perfis desta população. De fato, as crianças e adolescentes em situação de rua podem mudar por completo o perfil, de modo repentino ou gradativo, em razão de um novo fato. Do mesmo modo, há forte interseção entre as várias situações de rua: é possível a identificação de uma correlação entre os vários perfis, fazendo com que uma situação leve à outra, o que torna o exercício da categorização mais complexo (COMITÊ NACIONAL DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA, 2014, p. 18).

### **3.2.2 Plataforma Rua Brasil S/Nº**

A essa dificuldade de definição, está aliada a imprecisão de dados estatísticos, uma vez que na rua a situação das crianças e dos adolescentes é bastante variável. Para Lucchini (2003, p. 21): “as definições são genéricas e contemplam uma diversidade considerável de situações de maior ou menor vínculo familiar e de maior ou menor vivência circulante na rua”.

Diante da inexistência de dados oficiais sobre o número e o perfil de crianças e adolescentes vivendo nas ruas nos centros urbanos, a Campanha Nacional Criança Não é de Rua (CNER) deu início à coleta de informações através da Plataforma Digital Rua Brasil S/Nº, obtendo dados provenientes de entrevistas registradas ao longo do ano de 2014 em dez capitais brasileiras: Maceió-AL, Fortaleza-CE, São Luís-MA, Campo Grande- MS, João Pessoa-PB, Recife-PE, Rio de Janeiro-RJ, Porto Alegre-RS, São Paulo-SP e Palmas-TO

(OBSERVATÓRIO NACIONAL CRIANÇA NÃO É DE RUA, 2015, p.1). O objetivo da coleta foi produzir um diagnóstico parcial sobre a situação de rua infanto-juvenil do país, como subsídio para as discussões promovidas pela CNER, especificamente na proposição de políticas públicas (TORQUATO; ABREU; AQUINO, 2013, p. 4).

Os dados referentes ao ano de 2014 dão conta da quantidade de adolescente por estado, sendo: 8,91%, em Alagoas; 33,66%, no Ceará; 17,82%, no Maranhão; 10,89%, em Mato Grosso do Sul; 5,94%, na Paraíba; 8,91%, em Pernambuco; 3,96%, no Rio de Janeiro; 3,96%, no Rio Grande do Sul; 1,98%, em São Paulo; e 3,96%, em Tocantins<sup>25</sup> (OBSERVATÓRIO NACIONAL CRIANÇA NÃO É DE RUA, 2015, p. 1).

A ausência de dados oficiais, todavia, representa apenas a indisponibilidade dos mesmos de forma sistematizada e estruturada, uma vez que os profissionais que atuam com esse público, a exemplo dos educadores sociais de rua, registram continuamente informações sobre seu atendimento e possuem em suas unidades, cadastros, diários de campo e outros instrumentos de coleta de dados. Tomando como base essa constatação, a CNER formulou a Plataforma Rua Brasil S/Nº, que permite a coleta de dados, não a partir de uma pesquisa de campo, mas fazendo uso dos dados já identificados no atendimento realizado pelos educadores e técnicos (TORQUATO; ABREU; AQUINO, 2013, p. 5).

### 3.2.2.1 *Quem são?*

Os dados inseridos na Plataforma Rua Brasil S/Nº, durante o ano de 2014, indicam que, do ponto de vista da identidade sexual, as crianças e adolescentes que estão na rua, em sua grande maioria, são do sexo masculino, totalizando 72% do total de amostras. As meninas e as moças, por sua vez, representam 28%.

Em relação à etnia, os dados colhidos demonstraram que a população de rua é constituída, majoritariamente, de pardos (62,63%) e negros (19,19%), enquanto os brancos representam minoria (12,12%). Desse contingente, apenas, 1,01% do total se identificou como índio. Os outros 5,05% não souberam ou não quiseram responder ao questionamento.

Em relação ao fator idade, 1,98% estava com menos de seis anos de idade. Em torno de 8,06% tinham entre sete e doze anos. Desse modo, aproximadamente, 10% da população

---

<sup>25</sup> Os dados foram colhidos diretamente da Plataforma Rua Brasil S/Nº, no dia 25 de março de 2015, podendo sofrer alterações em virtude do preenchimento contínuo que recebe. A Amostragem relativa aos dados do ano de 2014 deve ser lançada no segundo semestre do ano de 2015. Endereço para consultas: <http://www.observatorionacional.net.br/dadosExistentes.aspx>. (OBSERVATÓRIO NACIONAL CRIANÇA NÃO É DE RUA, 2015).

que vive na rua corresponde ao perfil de criança<sup>26</sup> estabelecido no ECA. Os que estavam entre 13 e 18 anos incompletos representavam 28,32% da população. Os outros 61,64% contavam com 18 anos ou mais.

No que diz respeito à posse de documentos essenciais, 84% informaram não ter Documento de Identidade (RG); 94% têm Registro Geral de Nascimento; 92% não têm Cadastro da Pessoa Física (CPF) e 98%, não têm Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Em se tratando da ausência escolar, os dados permitem indicar que 44,55% estiveram longe da escola entre um e três anos; 33,66%, até um ano; e 21,78%, acima de três anos. Do total, 55% afirmaram não estar estudando, ao passo que 45% indicaram estar estudando. Em relação ao nível escolar, a pesquisa revelou que 3% do quantitativo tinha ensino médio incompleto; 11% ensino fundamental (6º ao 9º ano) incompleto; 9% ensino fundamental (6º ao 9º ano) completo; 50% ensino fundamental (1º ao 5º ano) incompleto; 19% ensino fundamental (1º ao 5º ano) completo; e 8% declararam-se analfabetos.

Como comparativo, do total de entrevistados na Pesquisa realizada pelo Núcleo de Articulação dos Educadores Sociais de rua (191), no ano de 2010, uma parcela de 27% conseguiu dar prosseguimento aos estudos até o ensino infantil. Um quantitativo de 34% havia conseguido cursar o Ensino Fundamental I; 15% o Ensino Fundamental II; e apenas um o Ensino Médio. Ainda, 14% das crianças e dos adolescentes entrevistados não haviam iniciado as atividades educacionais, dispondo de nenhum grau de escolaridade, dado que denuncia a evasão escolar ao mesmo tempo em que revela o despreparo da oferta de ensino público às crianças e adolescentes em situação de risco (NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO DOS EDUCADORES SOCIAIS DE RUA, 2010, p. 13).

Não é de se admirar que essas crianças e jovens estejam fora da escola. A rua passa a ser a rotina deles. Além disso, o currículo escolar se apresenta distante das suas realidades, o que agrava a distância entre aluno e escola, impulsionando-o para a rua. Para a criança que trabalha na rua, a possibilidade de inclusão social através do estudo aparece como remota ou mesmo impossível. As necessidades básicas são supridas com o dinheiro que ganham com o trabalho diário, não do que poderia ser obtido posteriormente através da educação (SOARES *et al.*, 2003, p. 256).

---

<sup>26</sup> Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade. (BRASIL, 1990b, p.1).

A realidade vivenciada nas ruas é reflexo das limitações existentes no país. De fato, os dados do Censo Demográfico realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentado pelo UNICEF, revelam que o Brasil tem enfrentado problemas na garantia do direito à educação pública de qualidade às crianças e adolescentes. No período, esteve fora da escola, em todo o país, mais de 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade, faixa etária na qual deve ser desenvolvida a educação básica obrigatória - pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Entre os grupos mais atingidos pela exclusão estão as crianças de 4 a 5 anos (1,1 milhão) e os adolescentes de 15 a 17 anos (1,7 milhão)<sup>27</sup> (UNICEF, 2014, p. 10).

Em todas as faixas etárias, os fatores que interferem no acesso à escola se repetem, o que espelha a desigualdade existente no Brasil. Entre os mais excluídos estão: as crianças e os adolescentes negros, os do sexo masculino, os que vivem na zona rural, os pobres, residentes em domicílios com renda *per capita* familiar de até ½ salário mínimo; os provenientes de famílias em que os pais têm pouca ou nenhuma instrução, não tendo chegado a completar o ensino fundamental; bem como os quilombolas; indígenas; com deficiência; ou em conflito com a lei (UNICEF, 2014, p. 11).

Pesquisa realizada com 503 dirigentes municipais de educação de todo o país, organizada pelo UNICEF e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, revelou que o perfil dominante dos estudantes fora da escola é formado por crianças e adolescentes que: “a) trabalham, em 213 citações; b) vivem na área rural, 176; c) vivem em comunidades populares nos centros urbanos, 160; d) adolescentes em conflito com a lei, 129; e) com deficiência, 33; f) em abrigos ou em situação de rua, 29; g) sofrem/sofreram abuso/violência sexual, 28; h) indígenas, 8; i) negros, 4; j) outros, 32; e k) não sabe, 15 (UNICEF, 2014, p. 34).

### 3.2.2.2 De onde vêm?

As histórias dos meninos em situação de rua refletem uma multiplicidade de vínculos familiares e trajetórias, normalmente entremeados de episódios violentos que aparecem em uma sucessão de perdas e rompimento de laços afetivos (SOARES *et al.*, 2003, p. 157).

O desligamento da casa e da família apresenta diversas motivações, embora na maior parte das vezes esteja relacionado à contraposição de valores e normas no campo de ação

---

<sup>27</sup> A Lei no 12.796, que ajustou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, foi sancionada em 4 de abril de 2013. A partir de então, Municípios e estados têm até 2016 para estruturar suas redes e oferecer vagas suficientes para atender a todas as crianças e a todos os adolescentes que ainda não estão matriculados e frequentando a escola (UNICEF, 2014, p. 10).

dentro da vida da criança. De fato, o abandono do grupo ocorre quando não há mais satisfação de necessidades. Para Soares *et al.* (2003, p. 180):

A criança está em busca de espaços e ambientes em que possa se sentir segura e confiante. Caso encontre na comunidade suportes que possibilitem seu desenvolvimento e que garantam à sua família igual segurança, a tendência é de que o campo de forças da rua perca intensidade. Entretanto, quando as idas para a rua se tornam mais constantes, significa que este campo ganha força na percepção da criança em sua busca por melhores condições de vida. Dentro desse quadro de constante movimento, suas histórias são marcadas por diversas idas e vindas que compõem o quadro de permanência definitiva nas ruas.

Embora seja comum acreditar que essas crianças e adolescentes em situação de rua não possuem vínculos familiares, a pesquisa demonstrou que, em sua grande maioria, há genitores vivos. Dentro da rede de parentesco, a figura da mãe se sobressai: 95% dos entrevistados revelaram saber que sua mãe está viva, ao passo que 5%, disseram ter mãe falecida.

Todavia, a existência do genitor não significa a ausência de problemas no relacionamento entre os membros da família. Para 72% dos entrevistados, o pai e a mãe não vivem juntos, ao passo que para 28% sim. Os indicadores revelaram que as mães são as responsáveis pelas melhores relações com os filhos (em uma comparação com as estimativas relativas ao relacionamento com o pai): 48% dos informantes disseram ter um bom relacionamento com a mãe; ao passo que 44% identificaram-no como ruim; os outros 8% descreveram-no como inexistente.

A despeito do bom relacionamento entre mãe e filho acompanhar quase a metade dos entrevistados, apenas uma parcela de 7,69% dessas crianças e adolescentes pode ser considerada livre de qualquer violação de direitos<sup>28</sup>. Dentre as violações sofridas, a negligência (53,39%) e o abandono (16,74%) são as mais comuns. Em seguida, foram relatados o trabalho infantil (13,12%) e a violência doméstica (11,76%).

Em relação à figura paterna, 84% das crianças e jovens ouvidos afirmaram ter o pai vivo e 16% são órfãos de pai.

No quesito relacionamento entre pai e filho, o relacionamento inexistente figura em 34,65% dos casos, o relacionamento bom representa 32,67% e o ruim 32,67%. Desse modo, podemos perceber que em 67,32% dos casos a relação entre pai e filho encontra-se enfraquecida, sendo, por vezes, inexistente, sendo, outras vezes, insatisfatória.

---

<sup>28</sup> As violações referidas por Torquato, Abreu e Aquino (2013, p. 11) podem ser tanto as sofridas pelas crianças e adolescentes quanto as que atingem a própria mãe e, por conseguinte, o filho.

Em relação às violações sofridas diante da presença do pai, os quantitativos foram os seguintes: 69,68% dos pais são responsáveis pelas violações de negligência, abandono, violência doméstica, abuso sexual e trabalho infantil. Em relação às violações que afetam os pais e apresentam consequência sobre os filhos, 37,7% foram identificadas como sendo alcoolismo, drogadição, cumprimento de pena na prisão e outros.

As crianças e adolescentes em situação de rua podem ter por referência principal outro parente: avó, 13,13%; avô, 2,39%; irmãos, 4,18%; padrasto, 1,49%; tia, 3,28%; tio, 3%; madrasta, 3% e outros, 1,19%. Em relação ao relacionamento com essa outra referência familiar, 80% foi apresentado como bom, ao passo que 18% foi apresentado como ruim e 2%, como inexistente. No que diz respeito às situações de violação, despontam como mais significativas: negligência, 22,62%; exploração do trabalho infantil, 14,29%; problemas de saúde, 11,9%; violência doméstica, 9,52% e drogadição, 8,33%. Importa observar, aqui, como a constituição da família assume novos modelos dentro do contexto da situação de rua. Sendo a família responsável pela garantia do direito à educação, assim como o Estado e a sociedade, como exigir o cumprimento da obrigação quando os laços são nulos ou fragilizados?

Fica claro, pois, que o apoio comunitário e da família constituem-se em formas de suporte para as crianças e adolescentes, partindo dos laços afetivos e das relações interpessoais estabelecidas, bem como das oportunidades de participação dentro da comunidade. Há uma disputa entre a família, a comunidade e a rua. Assim, quando o espaço da comunidade e da família se torna insustentável, a ida para a rua aparece como solução viável, racional e lógica. A rua passa a ser representada como o lugar onde a criança buscará a segurança, a proteção e a afetividade esvaziadas nos outros ambientes (SOARES *et al.*, 2003, p. 179).

### 3.2.2.3 O que encontram nas ruas?

Ferreira (2001, p. 35) define a rua como um lugar de perdas. De fato, perdem-se a casa, os laços familiares e afetivos, os hábitos:

A rua é, essencialmente, lugar de perdas. Perde-se a casa das lembranças, deixando, quando não um vazio de história, uma pobreza de vida; perdem-se os espaços de intimidade, os espaços de solidão, a vivência do silêncio, sendo jogado num mar barulhento [...]. O ser protetor, a maternidade da casa, é perdido. Perdem-se hábitos só possíveis no movimento de habitar... a casa, lugar dos valores de intimidade. O sujeito é expropriado.



Em relação ao tempo de permanência na rua, os números dão conta de que 15% das crianças e jovens estavam na rua há uma semana. A partir daí, o tempo de permanência tende a aumentar de maneira significativa. Desse modo, 13% da população total estava na rua entre seis meses e um ano. Dentre as possíveis motivações está a possibilidade de desistência de permanecer nas ruas por parte dos que nela estão por período inferior a um ano. Todavia, os números indicam que para os que resistem e permanecem mais de um ano na rua, a volta para casa se torna mais difícil. Assim, os que estão na rua de um a três anos representam 31%, e os que estão na rua há mais de três anos totalizam 17% do quantitativo.

Como problema para a questão das “crianças de rua”, Stoecklin (2003, p. 98) aponta a crise da integração social:

Esta crise é induzida por uma tensão fundamental inerente ao próprio padrão de “desenvolvimento” que coloca em risco os direitos econômicos e sociais. Enquanto a renda transformou-se no principal mecanismo de inserção e distinção das pessoas, a competição econômica, comprimindo os salários e desmantelando o setor público, está cada vez mais condenando grandes setores da população à exclusão social. O peso deste modelo econômico de crescimento e desenvolvimento sobre a vida das pessoas somente é “percebido” quando eventualmente encontramos crianças sobrevivendo no ambiente da rua.

A pesquisa analisou, ainda, as motivações para a busca da moradia de rua como alternativa. O principal fator apontado para ida para a rua são os vínculos familiares fragilizados, que representam 45,79% do quantitativo. Em segundo lugar, foi indicada a miséria, perfazendo 33,71% do total. Em terceiro lugar, foi indicado o uso de drogas, 22,47%.

Conforme Lucchini (2003, p. 51), nem a miséria nem a violência podem ser apontadas como suficientes para a partida da criança para a rua, uma vez que é necessária a intervenção de outros fatores:

Existe primeiramente a percepção subjetiva da violência pela criança e isso varia de um indivíduo ao outro. Nenhum determinismo é capaz explicar porque somente uma minoria ínfima de crianças, que vive em condições de vida semelhantes, parte durante um certo tempo para a rua. É muito simples invocar a miséria, a violência, a promiscuidade, a instabilidade das relações familiares e possíveis conflitos entre os pais, a ausência de adultos responsáveis, a forte mobilidade espacial do grupo familiar, o trabalho precoce da criança na rua e no setor informal, a falta de diferenciação funcional do espaço construído típico de numerosas favelas, a expulsão escolar e etc. para justificar a partida da criança. Considerado de maneira isolada, um fator, mesmo importante, não explica nada. Por outro lado, a simples adição dos efeitos próprios a cada um dos fatores não faz sentido. O que liga os fatores entre si, o que faz um fator se tornar um acontecimento, se transformar em ruptura, tudo isso depende do sentimento que a criança e seu meio lhe atribuem.

Desse modo, a complexidade e a natureza progressiva da ida para a rua resultam da sutil mistura entre os efeitos limitadores do meio social e espacial, da vivência da criança e seus recursos afetivos, identitários, sociais e físicos (LUCCHINI, 2003, p. 51).

Para Rizzini e Butler (2003, p. 30) o espaço da rua e da cidade estão associados à ideia de liberdade. O atrativo é a possibilidade de estar com os amigos, divertindo-se, namorando e “aprontando”, participando de festas, fazendo uso de drogas sem controle e supervisão. Na rua não há hora certa para fazer o que se quer, nem se é obrigado a fazer ou deixar de fazer o que lhe for conveniente. Desse modo, o tempo e o espaço permitem uma liberdade inconcebível ao menino da casa. Nas ruas, ele consegue antecipar a capacidade de dispor do seu próprio corpo, seja no que diz respeito às relações sexuais, seja no que diz respeito ao uso de drogas.

O cenário se agrava, conforme Rizzini e Butler (2003, p. 30), em virtude das consequências que essa liberdade relacionada ao tempo e ao espaço produz para o sistema social: “A lógica da rua é: para se ter o que se quer, basta tomar; daí ser possível ter aquilo que a família não podia oferecer e o que se encontra fora do alcance daquele que trabalha arduamente todos os dias.”

Todavia, a liberdade oferecida nas ruas não passa de ilusão. Para tanto, basta observar os altos índices de assassinatos de jovens em situação de pobreza nas grandes cidades brasileiras<sup>29</sup>. As crianças e os adolescentes, em especial os pobres, tornam-se alvo da matança por parte dos policiais e de outros grupos organizados porque, frequentemente, são identificados como criminosos. A violência contra crianças e adolescentes carrega em sua origem, ainda, outros fatores: a ausência de policiamento suficiente nos bairros carentes, a crença na ineficiência do sistema jurídico e a cultura de violência que permeia nossa sociedade. O problema é acentuado e a violência perpetuada em virtude de um ciclo de omissão oficial, desrespeito ou cumplicidade (RIZZINI; BUTLER, 2003, p. 32).

Entre as razões para permanência nas ruas, por sua vez, foram indicadas: drogas (30,7%), miséria (27,32%), e vínculos familiares fragilizados (45,07%), dentre outras. Desse modo, é possível aproximar as razões de permanência com as motivações de ida para as ruas apresentadas acima, já que miséria, vínculos familiares e uso de drogas representam parcela significativa dos motivos alegados para essa permanência.

---

<sup>29</sup> O Mapa da Violência 2014 revelou um brutal incremento dos homicídios a partir dos 13 anos de idade, em uma comparação entre os dados de 1988 a 2012: as taxas pulam de 4,2 homicídios por 100 mil para 75,0 na idade de 21 anos. A partir desse ponto, tem um progressivo declínio. Nessa faixa jovem, as taxas de homicídio são tão elevadas que nem países em conflito armado conseguem alcançar (WAISELFISZ, 2014, p. 4).

Ferreira (2001, p. 117) indica que a rua se transforma em ponto de fuga para as situações insuportáveis. Além disso, envolve o indivíduo na ilusão de que está livre:

O indivíduo busca na rua um ponto de fuga de alguma situação insuportável experimentada em casa, pois é consentido na rua realizar o “deslocamento” da cena traumática. A rua guarda um certo fascínio, uma pseudoliberalidade, ilusão, prazer, novidade. Na rua, procura-se o que não se tem. [...] para esses meninos e meninas, deslocar situações e experiências traumáticas vividas em casa para a rua, mais que um apego aos atrativos que a rua oferece, sua permanência lá se deve a uma necessidade de estrutura.

Em relação à existência de alguma referência na rua, 9,68% indicaram que vivem sozinhos. Outros 18,39% indicaram a companhia dos pais e 53,87%, dos amigos.

Além da formação de laços afetivos, os jovens encontram na rua uma fonte de sobrevivência material. Dentre as atividades, as que assumiram maior importância foram a de mendicância (72,33%) e a de vendedor ambulante (19,67%).

Essa renda, por sua vez, era utilizada, prioritariamente para alimentação (44,15%), e consumo de drogas (40,38%).

Em relação à violência sofrida nas ruas, os tipos mais comuns são agressão da população (22,79%), agressão de colegas de rua (9,56%), agressão policial (16,18%) e briga de gangue (5,15%).

Por fim, a amostra revelou que 75% dos entrevistados têm interesse em sair da rua e 60%, de retornar à família, ao passo que 25% não intenta sair das ruas e 40% não deseja voltar para sua família.

#### **4 DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO E CONSTITUCIONAL: INCLUSIVE PARA AS CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA?**

A educação é expressão bastante ampla, que não está restrita à educação escolar. A educação informal, por exemplo, tem, essencialmente, fins socializantes, está circunscrita ao cotidiano e tem por objetivos os domínios elementares necessários para a vida em sociedade. Considerando que não existe educação sem ensino, na educação informal o ensino é desenvolvido de modo assistemático, orientado pelas demandas elementares da vida social e por ocorrências ocasionais e fortuitas. Suas práticas estão baseadas nos saberes do senso comum indispensáveis ao trato com a realidade em sua superficialidade e imediatismo. Essa forma de ensino é processada através de indivíduos mais e menos experientes, independentemente de critérios acerca da qualidade das experiências difundidas. Todavia, essa conformação não é responsável pelas transformações mais decisivas no desenvolvimento afetivo-cognitivo dos indivíduos (MARTINS; ARCE, 2007, p. 58).

Diferentemente, a educação escolar, dita formal, é mediadora das esferas cotidianas e não cotidianas e, para tanto, necessita de um ensino sistematizado e de uma transmissão planejada do patrimônio cultural historicamente elaborado. Nesse ínterim, a função da educação escolar é a socialização do saber científico, artístico, cultural, ético, dentre outros, tendo como foco o pleno exercício das possibilidades humanas. A educação escolar, em suma, pressupõe a influência premeditada, organizada e prolongada no desenvolvimento de um organismo. Desse modo, a função primordial da escola é assegurar condições para que os alunos tornem-se sujeitos de sua própria história (MARTINS; ARCE, 2007, p. 58-59).

O processo educativo, portanto, é materializado numa série de habilidades e valores, que ocasionam mudanças intelectuais, emocionais e sociais no indivíduo.

No caso das crianças, a educação visa fomentar o processo de estruturação do pensamento e das formas de expressão, contribui para o processo de maturidade sensório-motor e estimula a integração e o convívio em grupo.

Assim, tomando como base a importância da educação para o desenvolvimento e inserção social da criança, buscaremos, neste capítulo, identificar a educação como direito humano e constitucionalmente assegurado, reportando as discussões internacionais e nacionais que levaram à fixação desse direito e de suas garantias.

#### 4.1 O Direito à Educação como Direito Humano: pressupostos

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe consigo o fortalecimento do processo de universalização dos Direitos Humanos. Dentre os acordos celebrados no período, destacou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>30</sup>, que estabeleceu, no que diz respeito ao direito à educação, o ensino elementar obrigatório e gratuito, a generalização da instrução técnico-profissional e a igualdade de acesso ao ensino superior<sup>31</sup>.

Queiroz (2009, p. 23) esclarece que o caráter de recomendação assumido pela Declaração de 1948 levou ao necessário estabelecimento do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos<sup>32</sup> (PIDCP) e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>33</sup> (PIDESC) celebrados, em 1966. O artigo 13 do PIDESC estabeleceu o reconhecimento ao direito à educação como direito de toda pessoa, devendo permitir o pleno desenvolvimento de sua personalidade, de sua dignidade e a participação em uma sociedade livre<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Elaborada por uma comissão específica da Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, a Declaração foi redigida com o intuito de proclamar definitivamente os direitos fundamentais da humanidade, o respeito à dignidade humana. A partir dela, passa a ter reconhecimento internacional a definição de direitos humanos com o acúmulo de três níveis diferentes de direitos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, além de ter sido dado passo significativo para a afirmação dos direitos dos povos (MONDAINI, 2008, p. 148).

<sup>31</sup> XXVI. 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais e religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p.4).

<sup>32</sup> No início de suas atividades (de 1949 a 1951), a Comissão de Direitos Humanos da ONU trabalhou em um único projeto de pacto, que conjugava as duas categorias de direitos. Entretanto, em 1951 a Assembleia Geral, sob a influência dos países ocidentais, determinou a elaboração de dois pactos em separado, que deveriam ser aprovados e abertos para assinatura simultaneamente, no sentido de enfatizar a unidade dos direitos neles previstos. O PIDCP proclama o dever dos Estados-partes de assegurar os direitos nele elencados a todos os indivíduos que estejam sob sua jurisdição, adotando medidas necessárias para esse fim. Isto é, cabe aos Estados-partes o estabelecimento de um sistema legal capaz de responder com eficácia às violações de direitos civis e políticos (PIOVESAN, 2007, p. 154-155).

<sup>33</sup> Enquanto o PIDCP estabelece direitos políticos endereçados ao indivíduo, o PIDESC estabelece deveres endereçados aos Estados. Dentre eles: o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito a formar e a associar-se a sindicatos, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, o direito a previdência social, o direito à saúde e o direito à participação na vida cultural da comunidade. O PIDESC apresenta uma maneira diversificada de monitoramento e implementação das garantias apresentadas: o envio de relatórios pelos Estados-partes. De suma importância é o estabelecimento da cláusula de proibição do retrocesso social, pois através dela os Estados ficam obrigados a reconhecer e progressivamente implementar os direitos previstos, vedado o retrocesso no campo da implementação desses direitos (PIOVESAN, 2007, p. 168, 171-172).

<sup>34</sup> Art. 13. §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a

Ainda no ano de 1948, foi formulada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)<sup>35</sup>, que reconheceu o direito de toda pessoa à educação, tomando como base os princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana<sup>36</sup>.

Em 1959, foi estabelecida a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (DUDC) (1959) que contou com dispositivo dedicado à garantia do direito à educação através dos princípios da gratuidade, da obrigatoriedade, do favorecimento à cultura geral, da igualdade de oportunidades, do desenvolvimento de aptidões e da individualidade, do senso de responsabilidade social e moral. Além disso, ficou estabelecida a obrigatoriedade de observância do interesse superior das crianças por parte dos responsáveis em garantir sua educação e orientação<sup>37</sup>.

---

educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. §2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: 1. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos. 2. A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. 3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. 4. Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária. 5. Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. 6. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 7. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado. (BRASIL, 1992b, p.5).

<sup>35</sup> A Declaração foi aprovada na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948. Em seu preâmbulo defendeu a igualdade dos homens, sua liberdade e dignidade em direitos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948, p.1).

<sup>36</sup> Artigo XII. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade. O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente, pelo menos, a instrução primária. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948, p.2-3).

<sup>37</sup> Direito à educação gratuita e ao lazer infantil. Princípio VII. A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade. O interesse superior da criança deverá ser o interesse diretor daqueles que têm a responsabilidade por sua educação e orientação; tal responsabilidade incumbe, em primeira instância, a seus pais. A criança deve desfrutar plenamente de jogos e brincadeiras os quais deverão estar dirigidos para educação; a sociedade e as autoridades públicas se esforçarão para promover o exercício deste direito. Direito a ser socorrido em primeiro lugar, em caso de catástrofes. (UNICEF, 1959, p.1-2).

A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura<sup>38</sup>, em 1960, celebrou a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino<sup>39</sup>, com vistas à promoção da igualdade de oportunidade e tratamento a todas as pessoas nesse campo. Em relação à educação, a Convenção estabeleceu a necessidade da criação de uma política nacional que visasse à promoção da igualdade de tratamento em matéria de ensino<sup>40</sup>, bem como determinou que a educação objetivasse ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi fundada, em 16 de novembro de 1945, com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações. A Conferência Geral é composta de todos os Estados membros da Organização, que se reúnem a cada dois anos junto, também, aos membros associados. Cada Estado terá um voto, independentemente de sua extensão territorial. A Conferência determina a orientação e a linha de conduta geral da UNESCO, bem como um Programa e um orçamento para os dois anos seguintes. (UNESCO, 2015, p.1).

<sup>39</sup> A Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino foi adotada a 14 de dezembro de 1960, pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 11ª sessão, reunida em Paris de 14 de novembro a 15 de dezembro de 1960. Teve como fulcro as afirmações da Declaração Universal de não discriminação e proclamação do direito de toda pessoa à educação. Desse modo, estabeleceu-se consciente de que incumbe à Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura, dentro do respeito da diversidade dos sistemas nacionais de educação, não só prescrever qualquer discriminação em matéria de ensino, mas igualmente promover a igualdade de oportunidade e tratamento para todos nestes campos. (UNESCO, 1960, p.1).

<sup>40</sup> Art. IV. Os Estados Partes na presente Convenção comprometem-se além do mais a formular, desenvolver e aplicar uma política nacional que vise a promover, por métodos adaptados às circunstâncias e usos nacionais, a igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de ensino, e principalmente: a) tornar obrigatório e gratuito o ensino primário: generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário sob suas diversas formas; tornar igualmente acessível a todos o ensino superior em função das capacidades individuais; assegurar a execução por todos da obrigação escolar prescrita em lei; b) assegurar em todos os estabelecimentos públicos do mesmo grau um ensino do mesmo nível e condições equivalentes no que diz respeito à qualidade do ensino dado; c) encorajar e intensificar, por métodos apropriados, educação de pessoas que receberam instrução primária ou que não a terminaram e permitir que continuem seus estudos em função de suas aptidões; d) assegurar sem discriminação a preparação ao magistério. (UNESCO, 1960, p.2).

<sup>41</sup> Art. V. Os Estados Partes na presente Convenção convêm em que: a) a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e ao fortalecimento do respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais e que deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações. Todos os grupos raciais ou religiosos, assim como o desenvolvimento das atividades nas Nações Unidas para a manutenção da paz; b) deve ser respeitada a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais: 1.º de escolher para seus filhos estabelecimentos de ensino que não sejam mantidos pelos poderes públicos, mas que obedeçam às normas mínimas que possam ser prescritas ou aprovadas pelas autoridades competentes; e 2.º de assegurar, conforme as modalidades de aplicações próprias da legislação de cada Estado, a educação religiosa e moral dos filhos, de acordo com suas próprias convicções, outrossim, nenhuma pessoa ou nenhum grupo poderão ser obrigados a receber instrução religiosa incompatível com suas convicções; c) deve ser reconhecido aos membros das minorias nacionais do direito de exercer atividades educativas que lhes sejam próprias, inclusive a direção das escolas e Segundo a política de cada Estado em matéria de educação, o uso ou o ensino de sua própria língua desde que, entretanto: I - esse direito não seja exercido de uma maneira que impeça os membros das minorias de compreender cultura e a língua da coletividade e de tomar parte em suas atividades ou que comprometa a soberania nacional; II - o nível de ensino nessas escolas, não seja inferior ao nível geral prescrito ou aprovado pelas autoridades competentes; e III - a freqüência a essas escolas seja facultativa. 2. Os Estados partes na presente Convenção comprometem-se a tomar todas as medidas necessárias para assegurar a aplicação dos princípios enunciados no parágrafo 1.º do presente artigo. (UNESCO, 1960, p.2).

Posteriormente, em 1969, foi subscrita a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>42</sup> (CADH), que estabeleceu o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, determinando aos Estados-partes a adoção de medidas legais necessárias à efetivação dos direitos e liberdades nela reconhecidos. Nesse ínterim, foram criados dois órgãos de proteção ao exercício desses direitos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Convenção determinou que os Estados devem estar comprometidos a adotar providências, tanto internamente quanto em cooperação internacional, para o alcance progressivo da plena efetivação do direito à educação<sup>43</sup> (QUEIROZ, 2009, p. 25).

Desse modo, em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) propôs a assinatura do Protocolo Adicional à Convenção em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais<sup>44</sup> como modo de consolidar o regime de justiça social (QUEIROZ, 2009, p. 25-26). As disposições do Protocolo determinaram que o direito à educação fosse universal, orientado para permitir o desenvolvimento da personalidade humana, da dignidade, o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz<sup>45</sup>. Em relação às crianças, o Protocolo previu

---

<sup>42</sup> A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um tratado celebrado pelos membros da Organização de Estado Americanos (OEA), em 22 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor a 18 de julho de 1978, com a ratificação do décimo primeiro instrumento, de iniciativa de Granada. O objetivo da Convenção é a consolidação de um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos humanos essenciais, entre os países da América. (BRASIL, 1992a, p.1).

<sup>43</sup> Art. 26. Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (BRASIL, 1992a, p.5).

<sup>44</sup> Denominado ainda de Protocolo Adicional de San Salvador, o documento assinado em 17 de novembro de 1988, tinha o intuito de especificar os direitos econômicos, sociais e culturais, que haviam apenas sido indicados como obrigação dos Estados-partes no Pacto de San José da Costa Rica. Na agenda do Protocolo estão: direito do trabalho, direitos sindicais, direito à previdência social, direito à saúde, direito a um meio ambiente sadio, direito à alimentação, direito à educação, direito aos benefícios da cultura, direito à constituição e proteção da família, direito da criança, proteção de pessoas idosas, proteção de deficientes. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1998, p.1).

<sup>45</sup> Art. 13. 1. Toda pessoa tem direito à educação. 2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz. 3. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação: a. O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente; b. O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; c. O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; d. Deve-se promover ou intensificar, na medida



a realização de medidas de proteção por parte da família, da sociedade e do Estado, o direito à convivência familiar e a garantia do ensino básico gratuito, bem como da continuidade dos estudos<sup>46</sup>.

Importa lembrar que a Convenção sobre os Direitos da Criança (CNUDC)<sup>47</sup>, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1989, teve papel fundamental na determinação do cumprimento do direito social à educação das crianças. Dentre outras previsões, a Convenção estabeleceu a responsabilidade dos pais e dos representantes legais de assegurar a educação e o desenvolvimento da criança, e o dever do Estado de assistir os pais no exercício das funções relativas à garantia do direito à educação, inclusive, possibilitando, aos que trabalham, serviços de assistência social e creches<sup>48</sup>. Ainda, foi fixada para o Estado a responsabilidade de garantir a continuidade da educação das crianças privadas de modo temporário ou permanente de seu meio familiar<sup>49</sup>.

---

do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau; e. Deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciado para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental. 4. De acordo com a legislação interna dos Estados Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação a ser dada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima. 5. Nada do disposto neste Protocolo poderá ser interpretado como restrição da liberdade dos particulares e entidades de estabelecer e dirigir instituições de ensino, de acordo com a legislação interna dos Estados Partes. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1998, p.5).

<sup>46</sup> Art.16. Toda criança, seja qual for sua filiação, tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado. Toda criança tem direito de crescer ao amparo e sob a responsabilidade de seus pais; salvo em circunstâncias excepcionais, reconhecidas judicialmente, a criança de tenra idade não deve ser separada de sua mãe. Toda criança tem direito à educação gratuita e obrigatória, pelo menos no nível básico, e a continuar sua formação em níveis mais elevados do sistema educacional. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1998, p.6).

<sup>47</sup> A CNUDC foi adotada pela ONU em 1989. Segundo suas disposições, a criança é definida como “todo ser humano com menos de 18 anos de idade, a não ser que, pela legislação aplicável, a maioridade seja atingida mais cedo” (art.1º). A Convenção acolhe a concepção do desenvolvimento integral da criança, reconhecendo-a como sujeito de direitos, aos quais se deve garantir proteção especial e prioridade absoluta. Dentre os direitos previstos estão: o direito à vida; o direito a ter uma nacionalidade; a proteção ante a separação dos pais; a proteção de seus interesses no caso de adoção; a liberdade de pensamento, consciência e religião; o direito à educação, devendo os Estados oferecer educação primária compulsória e gratuita; dentre outros (PIOVESAN, 2007, p. 199-200).

<sup>48</sup> Art. 18. 1. Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Sua preocupação fundamental visará ao interesse maior da criança. 2. A fim de garantir e promover os direitos enunciados na presente convenção, os Estados Partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança e assegurarão a criação de instituições, instalações e serviços para o cuidado das crianças. 3. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches a que fazem jus. (BRASIL, 1990a, p.5).

<sup>49</sup> Art. 20. 1. As crianças privadas temporária ou permanentemente do seu meio familiar, ou cujo interesse maior exija que não permaneçam nesse meio, terão direito à proteção e assistência especiais do Estado. 2. Os Estados Partes garantirão, de acordo com suas leis nacionais, cuidados alternativos para essas crianças. 3. Esses cuidados poderiam incluir, inter alia, a colocação em lares de adoção, a kafalah do direito islâmico, a adoção ou, caso necessário, a colocação em instituições adequadas de proteção para as crianças. Ao serem consideradas as soluções, deve-se dar especial atenção à origem étnica, religiosa, cultural e lingüística da

Para Comparato (2008, p. 361), o artigo 28 da CNUDC<sup>50</sup> determina que os Estados-partes devem criar modos distintos de educação secundária, bem como uma forma de ensino vocacional no que se refere à educação geral; devem tornar acessíveis a todas as crianças a informação e a direção educacional e vocacional; devem adotar medidas adequadas ao encorajamento da frequência escolar e à diminuição da evasão; assim como garantir que as regras da disciplina escolar sejam aplicadas em conformidade com a dignidade humana da criança. O artigo 29<sup>51</sup>, por sua vez, resume os objetivos da educação para infância: desenvolver a personalidade, as aptidões e as capacidades da criança; imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; imbuir na criança o respeito aos pais e à cultura; preparar a criança para assumir uma vida responsável em uma sociedade livre, com espírito de compreensão e imbuir a criança do respeito ao meio ambiente.

No ano de 1990, foi aprovada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem<sup>52</sup>. A Declaração tomou como base a quantidade expressiva de crianças que não tinham acesso ao ensino primário, bem como de

---

criança, bem como à conveniência da continuidade de sua educação. (BRASIL, 1990a, p.6).

<sup>50</sup> Art. 28. 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente: a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos; b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade; c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados; d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar. 2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente convenção. 3. Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento. (BRASIL, 1990a, p.8).

<sup>51</sup> Art. 29.1. Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de: a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo o seu potencial; b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas; c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país em que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua; d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena; e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente. 2. Nada do disposto no presente artigo ou no Artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja acorde com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado. (BRASIL, 1990a, p.8-9).

<sup>52</sup> A UNICEF realizou a Conferência, em 1990, em Jomtien, na Tailândia. O objetivo era obter da comunidade internacional de que a efetivação do direito ao desenvolvimento depende do acesso à educação. Assim, ficou consignada a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a qual continha determinações, como: a educação básica destina-se a satisfazer, além da necessidade por conhecimento, a necessidade por capacidades, atitudes e valores necessários à sobrevivência e melhoria da qualidade de vida (POMPEU, 2005, p. 57).

adultos analfabetos ou analfabetos funcionais, mesmo depois de assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Desse modo, admitindo que a educação é um direito fundamental de todos; que ela pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro e que favoreça o progresso social; que o conhecimento tradicional e o patrimônio cultural têm utilidade e valor próprios; que a educação ministrada é deficiente, devendo ser retomada a melhoria de sua qualidade, bem como sua disponibilidade universal; que a educação básica é fundamental para o fortalecimento dos níveis superiores; que é necessário proporcionar às futuras gerações uma visão abrangente de educação básica, foram estabelecidos como princípios: a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (artigo 1); um enfoque abrangente capaz de permitir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem através das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino (artigo 2); a universalização do ensino (artigo 3); concentração da atenção na aprendizagem (artigo 4); ampliação dos meios do raio de ação da educação básica (artigo 5); proporcionar um ambiente adequado à aprendizagem (artigo 6); fortalecimento das alianças entre as autoridades responsáveis pela educação em nível nacional (artigo 7).

Em 1993, a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (1993)<sup>53</sup>, na Índia, serviu como espaço para avaliação dos compromissos assumidos na Conferência de Jomtien. A avaliação não apresentou resultados positivos, o que levou a “concentrar o debate não em todo o mundo, mas no máximo em dez países que tivessem mais de 10 milhões de analfabetos” (GADOTTI, 2000, p. 27). Relevantes as seguintes disposições (UNESCO, 1993, p. 2):

Constituiu-se neste momento a Education for All 9, EFA 9, grupo de nove países em desenvolvimento com a maior população do mundo, formado por: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Estes países na Declaração final do evento reafirmaram os compromissos de Jomtien e da Cúpula Mundial da Criança, também realizada em 1990, e afirmaram que “com a consciência plena que nossos países abrigam mais da metade da população mundial e que o sucesso de nossos esforços é crucial à obtenção da meta global de educação para todos”.

---

<sup>53</sup> Os líderes dos nove países em desenvolvimento de maior população do mundo assinaram a Declaração reiterando o compromisso de buscar a realização das metas estabelecidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990. Dentre as metas estavam: o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem de todos os povos, a universalização da educação básica e a ampliação de oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. (UNESCO, 1993, p.2).

Mencionados documentos foram incorporados pelas Constituições de vários países, inclusive a nossa, como veremos a seguir, reconhecendo e assegurando os direitos sociais no âmbito interno.

## **4.2 A Educação na perspectiva da Constituição Federal de 1988**

Neste tópico, analisaremos a educação enquanto direito, além de discutirmos sua eficácia e como foi positivada na Constituição Federal de 1988 para que seja garantida às crianças.

### ***4.2.1 Eficácia do direito à educação na Constituição Federal de 1988***

As normas jurídicas são decorrentes de elaborações de caráter político definidoras de valores a serem protegidos e dos fins a serem alcançados por determinada sociedade, em determinado período, expressando um “dever-ser”, que, tendo sido imposto à sociedade, produz, supostamente, efeito aperfeiçoador da realidade (QUEIROZ, 2009, p. 51).

A eficácia do Direito é uma expressão em dois sentidos: a eficácia social e eficácia jurídica. No primeiro sentido, designa uma efetiva conduta compatível com a prevista pela norma, ou seja, nesse sentido, a norma é efetivamente obedecida e aplicada, é ao que, tecnicamente, atribuí-se o nome de efetividade. Por outro lado, a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir efeitos jurídicos ao regular as situações e os comportamentos. Conforme as lições de Silva (2002, p. 65-66), “nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica”.

Ainda sobre eficácia, Silva (2002, p. 66) enuncia:

Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador.

Conforme Barroso (2006, p. 81), a eficácia dos atos jurídicos consubstancia-se na aptidão para produção de efeitos. Logo, eficaz é o ato apto a atingir a finalidade para o qual foi gerado.

A efetividade, por sua vez, nas palavras de Barroso (2006, p. 82-83), é uma eficácia específica, ligada ao desempenho concreto da função social do Direito. Ainda sobre a temática: “Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a

aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, §1º, inseriu uma regra de eficácia plena<sup>54</sup>: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Desse modo, tais normas são capazes de produzir efeitos a qualquer tempo, consagrando sua imperatividade.

Ainda, o artigo 5º, §2º, da CRFB/88, introduziu disposição que alarga o rol de direitos fundamentais: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

A inserção dos direitos fundamentais no rol das cláusulas pétreas<sup>55</sup>, no artigo 60, § 4º, revela a intenção do constituinte de garantir sua proteção: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais”.

Consoante as lições de Bonavides (2007, p. 642), faz-se necessário interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea:

Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. Em outras palavras, pelos seus vínculos principais já expostos- e foram tantos na sua liquidez inatacável-, os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art.60. Fruem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário, ou seja, aquele poder constituinte derivado, limitado e de segundo grau, contido no interior do próprio ordenamento jurídico.

<sup>54</sup> José Afonso da Silva (2002, p. 101-102) determina que as normas de eficácia plena incidem diretamente sobre os interesses a que o constituinte quis dar expressão normativa, sendo, portanto, de aplicabilidade imediata, já que são dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade. Ainda, de acordo com Silva (2002, p. 116), as normas constitucionais de eficácia contida são as que têm aplicabilidade imediata e direta, tendo eficácia independente da vontade do legislador ordinário, uma vez que sua aplicabilidade não está adstrita a uma norma posterior, embora passe a depender dos limites que ulteriormente lhe estabeleçam a lei. E por fim, José Afonso da Silva (2002, p. 118) estabelece a existência das normas constitucionais de eficácia limitada, divisíveis em normas definidoras de princípio institutivo e normas definidoras de princípio programático. A primeira das normas apresenta como principal característica o fato de indicar uma legislação futura que lhe complete a eficácia e lhe dê efetiva aplicação (SILVA, 2002, p. 123). As normas programáticas, por sua vez, são aquelas em que o legislador constituinte, ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos (PONTES DE MIRANDA, 1969, p. 126-127 *apud* BARROSO, 2006, p. 114).

<sup>55</sup> Conforme as lições de Bulos (2011, p. 407), as cláusulas pétreas são as insuscetíveis de mudança formal porque consigna o núcleo irreformável da constituição. São, desse modo, cláusulas de inamovibilidade, porquanto diante delas o legislador não poderá remover elenco específico de matérias, quais sejam: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Continua Bonavides (2007, p. 642-643) enunciando a ausência de distinções entre os direitos sociais e os direitos individuais:

No que tange à liberdade, ambas as modalidades são elementos de um bem maior já referido, sem o qual tampouco se torna efetiva a proteção constitucional: a dignidade da pessoa humana. Estamos aqui, em presença do mais alto valor incorporado à Constituição como fórmula universal de um novo Estado social de Direito. É por essa ótica- a dignidade da pessoa humana- que se guia a diligência interpretativa das presentes reflexões. Garantias sociais são, no melhor sentido, garantias individuais, garantias do indivíduo em sua projeção moral de ente representativo do gênero humano, compêndio da personalidade, onde se congregam os componentes éticos superiores mediante os quais as razões qualificam o homem nos distritos da liberdade, traçando-lhe uma circunferência de livre-arbítrio que é o espaço da sua vivência existencial.

No mesmo sentido, as disposições de Silva (2002, p. 151) reconhecem nos direitos sociais a natureza de direitos fundamentais, ao lado dos direitos individuais, políticos e do direito à nacionalidade. Ressalta serem eles direitos fundamentais do homem-social e completa: “Se estima que, mais que uma categoria de direitos fundamentais, constituem um meio positivo para dar um conteúdo real e uma possibilidade de exercício eficaz a todos os direitos e liberdades”.

Para Silva (2006, p. 286-287), os direitos sociais, enquanto dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, capazes de possibilitar melhor condição de vida aos mais fracos, sendo, portanto, vertente do direito de igualdade ao tentar proporcionar a igualdade de situações sociais desiguais.

Os dispositivos expressam a intenção de reforçar o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais. Para Bulos (2011, p. 451), a máxima efetividade tem como objetivo imprimir eficácia social ou efetividade às normas constitucionais, extraindo-lhes o maior conteúdo possível, precipuamente às normas em matéria de direitos humanos fundamentais. Assim, busca-se conferir às normas uma interpretação que as leve a uma realização prática, permitindo a prevalência dos fatos e valores nelas consignados.

Desse modo, o princípio está ligado à atribuição máxima de sentido a uma norma fundamental com o objetivo de lhe conferir maior eficácia e, conseqüentemente, o máximo de capacidade de regulamentação (QUEIROZ, 2009, p. 53).

Pondera Sarlet (2007, p. 275-276) sobre a aplicabilidade imediata atribuída aos direitos fundamentais:

Por estas razões, há como sustentar, a exemplo do que tem ocorrido na doutrina, a aplicabilidade imediata (por força do art.5º, § 1º, de nossa Lei Fundamental) de todos os direitos fundamentais constantes no Catálogo (arts. 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais.

Aliás, a extensão do regime da aplicabilidade imediata aos direitos fora do Catálogo não encontra qualquer óbice no texto constitucional, harmonizando, para além disso, com a concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais consagrada, entre nós, no art. 5º, § 2º, da CF, que já foi objeto de detida análise.

Assim, a aplicabilidade imediata pode ser traduzida como um mandado de maximização, determinando aos órgãos do Estado a tarefa de reconhecimento da maior eficácia possível aos direitos fundamentais, devendo a recusa de sua aplicação ser fundamentada e justificada (SARLET, 2007, p. 284-285).

O reconhecimento e a defesa dos direitos sociais consubstanciam-se em pressupostos indispensáveis na promoção da dignidade humana, devendo, portanto, ser conferida às suas normas a aplicabilidade direta e a eficácia imediata, reconhecendo-os como direitos subjetivos (QUEIROZ, 2009, p. 55).

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece o direito à educação como fundamental<sup>56</sup>. Nesse sentido, destaca a obrigação constitucional de garantir efetivo acesso à educação, meio assegurador do desenvolvimento integral das crianças e adolescentes<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup>Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, de cuja se extraem os seguintes trechos (fls. 144/145): REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REFORMA DE QUADRA DE ESPORTES DE ESCOLA ESTADUAL EM SITUAÇÃO PRECÁRIA. RISCO À SAÚDE E À INCOLUMIDADE FÍSICA DO CORPO DOCENTE E DISCENTE. EDUCAÇÃO DE QUALIDADE. DIREITO SOCIAL GARANTIDO PELA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ. DEVER DO ESTADO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. POSTULADO DA RESERVA DO POSSÍVEL AFASTADO. DESPROVIMENTO DE AMBAS AS IRRESIGNAÇÕES. -Assim como a saúde e a segurança pública (alis. 196 e 144, da CF), a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205 da CF), devendo, pela essencialidade do seu objeto, ser prestada, acima de tudo, de forma eficiente. Se o Poder Público não proporciona as condições físicas básicas ao adequado funcionamento das suas escolas. está em falta com seu dever constitucional. [...] Não há falar em afronta ao princípio da separação dos poderes quando o Judiciário limita-se a determinar ao Estado o cumprimento de mandamento constitucional, impregnado de autônoma força normativa. [...] Tratando-se de pleito que visa propiciar condições minimamente decentes aos usuários de estabelecimento de ensino, estando a pretensão dentro do limite do razoável, já que garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao postulado do mínimo existencial. [...] Prevalece o entendimento de que é possível o controle judicial de políticas públicas, quando estiverem em perigo direitos fundamentais. A escola sem estrutura apropriada para acolher as crianças e realizar as atividades escolares adequadamente, reduz-se a qualidade do ensino e do aprendizado, além de contribuir para o desinteresse do aluno e fomentar a evasão escolar. Com isso, impor obrigação de fazer não é interferência de um poder no outro, mas sim uma oportunidade de garantir aos filhos de uma sociedade carente o direito à educação, com um mínimo de qualidade. [...]” O recurso busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega ofensa aos arts. 2º e 165 da Constituição. O recurso não deve ser provido, uma vez que o acórdão recorrido se alinha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que já assentou a possibilidade, em casos emergenciais, de implementação de políticas públicas pelo Judiciário, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais. Não se trata, aqui, de interferir na competência do Poder Executivo quanto à conveniência e oportunidade para a realização de políticas públicas – e a consequente disposição de recursos para tal fim mas, sim, de assegurar a proteção do direito fundamental à educação. [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: 864509 PB, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 10/02/2015, Data de Publicação: DJe-032 DIVULG 18/02/2015 PUBLIC 19/02/2015).

<sup>57</sup> 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

Todavia, o reconhecimento da aplicabilidade imediata das normas instituidoras dos direitos sociais divide opiniões. Para os que acreditam nesta impossibilidade, os direitos sociais devem ser vistos como direitos a prestações positivas pelo Estado, o que implica na obrigação de disponibilização de meios necessários para o efetivo exercício das liberdades fundamentais, estritamente condicionado a uma postura ativa do Poder Público na esfera econômica e social, através da implementação e execução de políticas públicas (QUEIROZ, 2009, p. 55). Seriam, assim, identificados como normas de cunho programático, que, nos dizeres de Sarlet (2007, p. 309), podem ser consideradas como normas que possuem “normatividade insuficiente para alcançarem plena eficácia, porquanto se trata de normas que estabelecem programas, finalidades e tarefas a serem implementadas pelo Estado, ou que contêm determinadas imposições de maior ou menor concretude dirigidas ao Legislador”.

Para Silva (2002, p. 165), as normas que revelam os direitos sociais devem estar abrangidas pela regra de aplicação imediata dos direitos fundamentais, embora:

Isso, contudo, não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais e coletivos. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada e aplicabilidade indireta.

---

JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impõe o próprio texto da Constituição Federal. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º)- não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário: 436996 SP, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 26/10/2005, Data de Publicação: DJ 07/11/2005 PP-00037 RDDP n. 34, 2006, p. 188-193).



Outra discussão em torno do tema é a que diz respeito à relevância econômica dos direitos sociais. De fato, a devida prestação desses direitos depende da destinação, distribuição e criação de aporte financeiro a ser destinado pelo Poder Público. Nesse sentido, sobre o postulado da reserva do possível, as considerações de Sarlet (2007, p. 304):

A partir do exposto, há como sustentar que a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição de receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade. Todos os aspectos referidos guardam um vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramenta para garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional.

Apesar das disposições contrárias, é necessário fazer referência aos direitos sociais como direitos subjetivos a prestações concretas do Estado, sendo, assim, aplicáveis imediatamente, cabendo aos Poderes Públicos a maximização da eficácia das normas definidoras dos direitos fundamentais sociais, através da destinação prioritária de recursos e da proposição e realização de políticas públicas (QUEIROZ, 2009, p. 56-57).

#### ***4.2.2 Direito à educação e Constituição Federal de 1988: conteúdo material, princípios, garantias, distribuição de competências e vinculação de recursos***

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 está situada como marco jurídico da transição democrática, bem como da institucionalização dos direitos humanos no ordenamento jurídico pátrio. Segundo Piovesan (2007, p. 26,33):

Desde o seu preâmbulo, a Carta de 1988 projeta a construção de um estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, paternalista e sem preconceitos. [...] Constata-se, assim, uma nova topografia constitucional: o Texto de 1988, em seus primeiros capítulos, apresenta a avançada Carta de direitos e garantias, elevando-os, inclusive, a cláusula pétrea, o que, mais uma vez, revela a vontade constitucional de priorizar os direitos e garantias fundamentais.

A Constituição inova ao estabelecer, pela primeira vez, os direitos sociais dentre os direitos fundamentais, ao lado dos direitos civis e políticos. Aqueles direitos estão previstos no Título II, Capítulo II, intitulado Dos Direitos Sociais: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Conforme Piovesan (2007, p. 33-34):

Trata-se da primeira Constituição brasileira a inserir na declaração de direitos os direitos sociais, tendo em vista que nas Constituições anteriores as normas relativas a tais direitos encontravam-se dispersas no âmbito da ordem econômica e social, não constando do título dedicado aos direitos e garantias. Nessa ótica, a Carta de 1988 acolhe o princípio da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, pelo qual o valor da liberdade se conjuga com o valor da igualdade, não havendo como denunciar os direitos de liberdade dos direitos de igualdade.

O artigo 6º da CRFBR/88 reconhece, pois, a educação como direito fundamental de natureza social. Desse modo, a proteção despendida a esse direito ultrapassa a consideração de interesses meramente individuais. Logo, embora a educação apareça como uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual para os que a ela se submetem, para a sociedade que a concretiza ela aparece como um bem comum, já que pode ser identificada como a busca pela continuidade de um modo de vida que se resolveu preservar (DUARTE, 2007, p. 697).

Os fundamentos constitucionais da educação foram inseridos no Título VIII, Da ordem social, Capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, Da Educação, assumindo a condição de direito fundamental do homem. Para Veronese e Vieira (2003, p. 10):

Até 1988 não havia uma preocupação real em criar mecanismos que fossem eficazes na garantia do direito à educação. Durante muito tempo a única ação do Poder Público foi tornar obrigatória a matrícula escolar, como se isto fosse suficiente para garantir a educação.

A Carta de 1988 previu em seu art. 205: “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”. Para Queiroz (2009, p. 30-31) o enunciado não se restringe a uma mera formalidade, mas consubstancia-se “em um indicador do conteúdo normativo eficaz da dignidade humana”.

Segundo Horta (2007, p. 125-126), do artigo 205 podem ser depreendidos três princípios: o princípio do dever do Estado, o princípio da participação sociofamiliar e o

princípio da máxima finalidade ética do ato educacional. A repartição dos deveres educacionais entre o Estado e a família consubstancia a formação dos filhos como um compromisso, simultaneamente, estatal e particular. Todavia, destaca que o dever da família está posto no sentido de coagir a unidade familiar a assumir um papel proativo, bem como de custeio dos ônus educacionais. Ademais, o princípio da participação sociofamiliar se expressa na imprescindibilidade da colaboração da sociedade em geral para a boa consecução das atividades educacionais, ainda que reduzida aos espaços determinados pelo próprio Estado. Quanto ao Estado, resta claro que a preferência constitucional se deu pelo ensino público. Assim: “Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares.” (TEIXEIRA, 1994, p. 81).

A Constituição determina, ainda, que a educação deve proporcionar a formação integral da pessoa humana, com vistas ao pleno desenvolvimento, inclusive no que diz respeito à cidadania e ao aspecto profissional. Para Queiroz (2009, 31):

Entretanto, embora reconhecido o papel da educação como um instrumento de formação cidadã, percebe-se em nossos currículos a prevalência da finalidade referente à qualificação para o trabalho, evidenciando o atendimento aos anseios dos detentores do poder econômico, que necessitam de mão-de-obra qualificada para o sucesso de seus empreendimentos, limitando-se as possibilidades dos sujeitos titulares do direito à educação, que, diante de uma realidade de profundas desigualdades sociais, necessitam, cada vez mais cedo, garantir recursos financeiros mínimos para a sobrevivência, sendo a sua ocupação determinada pelo mercado de trabalho.

O artigo 206<sup>58</sup>, da CRFB, de 1988, em consonância com a eficácia do conteúdo normativo da dignidade humana, estabelece que a educação deve observar os direitos e as garantias individuais da igualdade, da liberdade, do pluralismo, da gratuidade, da gestão democrática, da garantia da qualidade, dentre outros.

O acesso, representado pela garantia da matrícula, e a permanência na escola em igualdade de condições, estabelecidos no artigo 206, I, da CRFB/88, supõem a efetivação de

---

<sup>58</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988, p.75).

outros direitos, dentre os quais a possibilidade de regresso do aluno que deixou a escola e a qualidade do ensino em geral (QUEIROZ, 2009, p. 32-33).

Para Queiroz (2009, p. 33), o legislador aplicou ao direito à educação o princípio da igualdade, que se materializa através da diferenciação no tratamento dos sujeitos:

O princípio da universalização do ensino expressa, dessa forma, a necessidade de considerar as desigualdades, que marcaram as relações entre os seres humanos no Brasil e no mundo, na exigência, na formulação e na implementação das políticas educacionais. Essas desigualdades evidenciam-se no tratamento destinado às faixas etárias, nas questões de gênero, de etnia e raça, aos grupos vulneráveis [como as crianças em situação de rua], fazendo-se necessário um movimento pelo respeito às diferenças e pela superação das desigualdades, mediante a adaptação das condições de ensino a essas necessidades específicas.

A igualdade educacional é a pedra de toque da Constituição na construção do Estado Democrático de Direito, consubstanciando-se em base axiológica na consolidação do direito à educação como um direito dotado de plena eficácia social. Desse modo, a igualdade dá sentido ao sistema educacional, que exige, por si só, a acessibilidade do aparato educacional a todos e de forma indistinta (HORTA, 2007, p. 129).

Sobre a igualdade, Veras e Martins (2000, p. 402) ponderam que:

O princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola constitui uma diretriz fundamental que deve informar as políticas públicas educacionais. Em um país de imensas desigualdades sociais e regionais, torna-se imperativo aos poderes públicos a implementação de políticas públicas voltadas à redução das condições que levam a altos índices de abandono (evasão ou não permanência na escola), reprovação e distorção na realidade idade-série. Só assim será possível garantir a permanência, o reingresso e o sucesso escolar de grupos que apresentam maior vulnerabilidade.

O princípio da liberdade, por sua vez, insculpido no artigo 206, II, é apresentado em vários aspectos, incluindo a liberdade de aprendizado, do ensino de pesquisa e de divulgação do pensamento, da arte e do saber. Esse princípio tem como objetivo garantir a autonomia da escola e dos professores e a livre atuação na área educacional para as instituições privadas. O princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, artigo 206, III, encontra-se interligado com o princípio acima enunciado, garantindo um processo educacional plural e reafirmando a coexistência de instituições públicas e privadas. Nesse mesmo sentido, o artigo 209, CRFB/88<sup>59</sup>, faculta à iniciativa privada a prestação de serviços educacionais de forma

---

<sup>59</sup> Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, p. 76).

secundária, desde que respeitadas as normas gerais da educação nacional e a condição de autorização e avaliação qualitativa pelo Poder Público (QUEIROZ, 2009, p. 33-34).

O artigo 206, IV, enuncia a gratuidade do ensino. Para Silva (2006, p. 840):

O princípio da gratuidade total do ensino, em todos os níveis, nos estabelecimentos oficiais evidencia a preferência constitucional pelo ensino público gratuito, inspirada em princípio universal que se erigiu num direito fundamental do homem, nos termos do art.26, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, subscrita pelo Brasil.

Desse modo, a educação gratuita desponta como um serviço público essencial, sendo a sociedade a principal interessada na garantia de seu acesso universal e igualitário. O Estado, ao satisfazer os deveres de gratuidade e universalidade da educação, evita que a mesma seja restrita a uma pequena parcela da população que possa pagar por sua prestação no sistema privado (QUEIROZ, 2009, p.34). A gratuidade para Horta (2007, p.130):

Na sistemática própria da Constituição de 1988, [...] ocupa lugar de destaque; a Educação pública desconhece o financiamento pessoal do ensino. Isto, evidentemente, implica numa profunda reflexão sobre o papel do Estado na Educação (elevado à maior potência possível em um regime não estatizante) e sobre o maior interessado no processo educativo: a sociedade, que arca com ele, e não o particular, apenas aparentemente o maior interessado.

Considerando que o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais está intimamente ligado à problemática da democratização do acesso à educação e constitui-se em um direito, Bosi (1986, p. 66) apresenta a cobrança de mensalidades nas escolas como discriminatória:

A prática de mensalidades e bolsas, corrente na empresa privada de ensino, é discriminatória na escola pública. Separa o aluno que pode e o aluno que não pode. Alguns, "ricos", ou "remediados", ou "auto-suficientes", deverão pagar diretamente ao Colégio ou à Faculdade a fim de que a administração venha a emprestar dinheiro a outros, ditos "pobres" ou "dependentes". Desaparece, de plano, a mediação universal que é a figura do estudante de escola pública, cidadão igual aos colegas perante a lei. Essa mediação obtém-se, numa sociedade democrática, pelo bom uso de impostos gerais que todos os cidadãos se devem mutuamente, conforme o seu salário e as suas rendas. Os tributos devem ser geridos publicamente por um governo representativo, o qual aplicará — também publicamente — os seus recursos em áreas consideradas prioritárias para todos os cidadãos. Na verdade, a escola dita "gratuita", acessível a todos, baseia-se no pressuposto de que todos já estão pagando, proporcionalmente, via estado, para o bem de todos e de cada um. Cada cidadão deve merecer a redistribuição constante e sistemática do bem público, principalmente em setores vitais que empenham a pessoa e a sociedade por um tempo longo.

O Artigo 206, V, indica, expressamente, a necessidade de valorização do profissional da educação. Tal valorização inclui a garantia dos planos de carreira, bem como o ingresso exclusivo por concurso de provas e títulos. Queiroz (2009, p. 35) alerta:

Inicialmente, a previsão constitucional limitava-se aos profissionais do ensino, tendo sido a ampliação para os profissionais da educação decorrente da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, a qual também incluiu a garantia do piso salarial nacional [art. 206, VIII, CRFB/88] para os profissionais da educação escolar pública.

A gestão democrática do ensino, insculpida no artigo 206, VI, adota para a educação pública um compartilhamento da administração escolar com a comunidade, com os pais, com os alunos e com os profissionais da educação. Para tanto, imprescindível a participação da comunidade escolar nos processos de construção e execução da proposta pedagógica, bem como da fiscalização dos recursos disponíveis (QUEIROZ, 2009, p. 35).

A garantia do padrão de qualidade, artigo 206, VII, não deve se restringir à mera oferta do direito, mas exigir uma prestação de excelência do ensino. Desse modo, a qualidade se forja a partir de um conjunto de indicadores que compõem o ambiente escolar. São eles, conforme as lições de Queiroz (2009, p. 34-35):

Relação entre o ensino e a aprendizagem, a utilização do tempo, a organização do espaço, a composição e a dinâmica do currículo escolar, a orientação didático-pedagógica, as formas de avaliação, a participação dos pais na escola, a valorização e aperfeiçoamento dos profissionais de educação e gestão da escola.

O artigo 208<sup>60</sup> prevê o mínimo de que se deve valer o Estado na consecução do direito à educação. Foram estabelecidas garantias para efetivação do direito à educação: educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (alterado pela EC 59/2009); atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente oferecido na própria rede regular de ensino; educação infantil até cinco anos de idade, em creches e pré-escolas (alterado pela EC 53/2006); acesso aos níveis mais elevados do ensino, conforme a capacidade de cada um; oferta de ensino regular noturno; atendimento ao

---

<sup>60</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009) II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 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 responsáveis, pela freqüência à escola. (BRASIL, 1988, p.76).

educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (alterado pela EC 59/2009).

Queiroz (2009, p. 37) assegura que a obrigatoriedade do ensino fundamental pode ser desdobrada em dois momentos: do Poder Público, que deve, obrigatoriamente, oferecer o serviço; e dos pais, que devem, obrigatoriamente, matricular seus filhos, sendo a participação desses dois atores fundamentais para efetivação do direito à educação. Nesse sentido, dispõe o artigo 208, § 3º, da CRFB/88: “Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola”.

O artigo 208, §1º, por sua vez, enuncia que: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, sendo, portanto, direito certo e indisponível, de aplicabilidade imediata e exigível judicialmente quando da prestação irregular pelo Poder Público (QUEIROZ, 2009, p. 37), inclusive com previsão de responsabilização para a autoridade competente, conforme artigo 208, § 2º: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Sobre a educação como direito público subjetivo, Bulos (2011, p. 1555) enuncia que:

Di-los direitos públicos subjetivo, porquanto equivalem a pretensões jurídicas dos indivíduos exigirem do Estado a execução (*facere*) ou a omissão (*não facere*) de certa prerrogativa, em virtude do que preconiza a norma jurídica. Pode ter como sujeito ativo o próprio Estado ou os particulares. No primeiro caso, a Administração exige do administrado o cumprimento de deveres jurídicos. No segundo, os particulares requerem do Estado o compromisso de manter aquilo que lhes foi assegurado normativamente.

Sobre o assunto, as lições de Barroso (2006, p. 99-100) nos mostram que:

A ideia central em torno da qual gravita o tópico ora desenvolvido é a de direito subjetivo, entendido como o poder de ação, assente ao direito objetivo, e destinado à satisfação de certo interesse. A norma jurídica de conduta caracteriza-se por sua bilateralidade, dirigindo-se a duas partes e atribuindo a uma delas a faculdade de exigir da outra determinado comportamento. Forma-se, desse modo, um vínculo, uma relação jurídica que estabelece um elo entre dois componentes: de um lado, o direito subjetivo, a possibilidade de exigir; de outro, o dever jurídico, a obrigação de cumprir. Quando a exigibilidade de uma conduta se verifica em favor do particular em face do Estado, diz-se existir um direito subjetivo público. Singularizam o direito subjetivo, a presença, cumulada, das seguintes características: a) a ele corresponde sempre um dever jurídico; b) ele é violável, ou seja, existe a possibilidade de que a parte contrária deixe de cumprir o seu dever; c) a ordem jurídica coloca à disposição de seu titular um meio jurídico- que é a ação judicial- para extinguir-lhe o cumprimento, deflagrando os mecanismos coercitivos e sancionatórios do Estado.

O artigo 210<sup>61</sup> institui a preocupação constitucional em prestigiar as diferenças regionais brasileiras, garantindo o respeito às suas multifacetadas culturas, tendo, todavia, o primado da nacionalidade como base. Desse modo, a fixação de conteúdo mínimo objetiva a manutenção da unidade de currículos em todo o país, respeitadas as especificidades regionais com vistas ao atendimento das peculiaridades, aos planos das escolas e às necessidades dos educandos.

Foi estabelecido pela Constituição de 1988 um complexo de normas que favorecem a organização do Estado para a prestação do serviço educacional e consequente efetivação do direito. Nesse sentido, o artigo 211<sup>62</sup> previu o estabelecimento dos sistemas de ensino, adotando o regime de descentralização articulada no qual os entes federativos são livres para organizar seus respectivos sistemas, ao mesmo tempo em que devem colaborar mútua e reciprocamente uns com os outros com vistas à universalização do ensino obrigatório (QUEIROZ, 2009, p. 41). Ademais, foram descritas quais etapas do ensino caberá a cada um dos entes prioritariamente, permitindo uma concentração maior de esforços para sua prestação qualitativa: a União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiando as instituições de ensino públicas federais; os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

O artigo 212<sup>63</sup> estabeleceu os percentuais mínimos de valores a serem aplicados na educação para cada um dos entes federativos. Assim, caberá à União aplicar, anualmente,

---

<sup>61</sup> Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. § 2º - O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. (BRASIL, 1988, p.76).

<sup>62</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988, p.76).

<sup>63</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º -



18%, no mínimo, da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino; aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por sua vez, cabe aplicar, no mínimo, 25% dessa receita. A aplicação dessas receitas deve priorizar o atendimento às necessidades do ensino obrigatório, referentes à universalização, à garantia do padrão de qualidade e equidade. Além dessa previsão, outra fonte adicional de financiamento da educação básica foi estabelecida: a contribuição social do salário-educação<sup>64</sup>.

Para Pompeu (2005, p. 100), a previsão de dotação orçamentária para concretizar a garantia do direito à educação nas várias esferas da Federação rechaça qualquer argumento de que o acesso à educação é norma constitucional programática. Assim, não há pensar em discricionariedade do gestor quando da aplicação de recursos para efetivação do direito à educação. Logo, não cabe ao Estado-membro ou município alegar insuficiência orçamentária para desobrigar-se da implementação do ensino infantil, fundamental e médio, visto que a Constituição já estabelece o valor mínimo a ser aplicado e as prioridades (POMPEU, 2005, p. 106).

Para Veras e Martins (2000, p. 408-409), a vinculação de recursos estabelecida pelo artigo 212, da CRFB/88, é indispensável na garantia de uma fonte estável para o financiamento da educação, pois condiciona a aplicação de recursos e, por isso, “deve estar presente no orçamento, revelador de compromissos e intenções, nos balancetes periódicos que relacionam receita e despesa e nos balanços anuais, expressão consolidada do que foi arrecadado e do que foi gasto”.

---

Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988, p. 76-77).

<sup>64</sup> O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para educação básica pública. Tem previsão constitucional e é calculada tendo como base a alíquota de 2,5% sobre o valor das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados. Entre os contribuintes estão: as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social. A redistribuição dessa contribuição cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Do montante arrecadado, 90% é dividido do seguinte modo: 1/3 para a cota federal, que será aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socieducacionais entre os Municípios e os Estados brasileiros; 2/3 para a cota estadual e municipal, creditada mensalmente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o financiamento de projetos voltados para a educação básica, sendo redistribuídos os valores de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição. Os 10% restantes são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para educação básica (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2012, p.1).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela EC nº 53, de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. O Fundeb é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, tendo sido estabelecido um fundo para cada Estado e outro para o Distrito Federal, formado, quase que completamente, por recursos provenientes dos impostos vinculados à educação conforme previsão do artigo 212, da CRFB/88. Quando a arrecadação realizada nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios não for suficiente para cobrir o valor mínimo por aluno, os recursos federais devem ser acionados. O Fundeb tem sua vigência estabelecida pelo período de 2007 a 2020 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2012, p.1).

A Constituição previu no artigo 213<sup>65</sup>, ainda, uma aplicação preferencial dos recursos públicos no ensino público obrigatório, ressalvada a destinação de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio quando houver falta de vagas e cursos regulares, ficando o Poder Público obrigado a sanar a carência local (QUEIROZ, 2009, p. 41).

Em cumprimento à determinação do artigo 214, da CRFB/88<sup>66</sup>, deve ser estabelecido o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal, tendo como objetivo a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração e a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, por meio de ação integrada dos poderes públicos que con-

---

<sup>65</sup> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015). (BRASIL, 1988, p76).

<sup>66</sup> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (BRASIL, 1988, p. 77).

duzam à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística.

Com a entrada em vigor da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN)<sup>67</sup>, em 1996, o Plano Nacional de Educação<sup>68</sup> passou a ser responsabilidade da União. O novo plano foi aprovado em 2001, tornando-se o primeiro PNE do país com força de Lei (Lei nº 10.172/2001) (AGLIARDI; WELTER; PIEROSAN, 2012, p. 9).

Em 2014, foi sancionado o segundo Plano Nacional de Educação (Lei nº 13. 005/14), com vigência de dez anos. Entre as diretrizes do PNE estão: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação da discriminação, melhoria na qualidade da educação e valorização do profissional da educação (BRASIL, 2014, p. 1).

#### **4.3 Estatuto da Criança e do Adolescente: prioridade absoluta na garantia do direito à educação**

Além dos dispositivos constitucionais que tratam da garantia do direito à educação, esse direito recebeu reforço no que diz respeito à sua efetivação em prol das crianças e dos adolescentes: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 1990.

<sup>67</sup> A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. A LDBEN definiu educação como processo formativo a ser desenvolvido na família, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (art. 1º). Além disso, estabelece que o ensino é dever do Estado e da família, devendo ser ministrado tendo como base os princípios de igualdade de acesso, liberdade de aprender, pluralismo de ideias, respeito à liberdade, coexistência de instituições públicas e privadas, gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, valorização do profissional da educação, gestão democrática do ensino público, garantia do padrão de qualidade, valorização da experiência extra-escolar, vinculação escola-trabalho-práticas sociais, consideração com a diversidade étnico-racial (art.2º). (BRASIL, 1996, p.1).

<sup>68</sup> A proposta de um Plano de Educação com objetivo de fiscalizar a política educacional a médio e longo prazo existe desde a década de 1930, a partir do estabelecimento do Conselho Nacional de Educação (1931) e da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Ambos documentos, com suas especificidades, inclinavam-se para o desenvolvimento de uma política educacional nacional. O Manifesto influenciou a elaboração da Carta Constitucional de 1934, no que diz respeito à competência do governo federal para a elaboração de um plano nacional de educação. Em 1937, o Conselho Nacional de Educação apresentou uma proposta de Plano, que, entretanto, não foi concluída. Na década de 1960 foi elaborado novo projeto de plano, que, mais uma vez, foi abandonado. Durante os anos 70 e 80, período do regime militar, a elaboração dos planos esteve ligada à política ditatorial, sem contar com a participação dos educadores e da sociedade civil em geral. A partir de intensa mobilização, a Carta de 1988 incorporou a obrigatoriedade de elaboração de um plano nacional de educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, determinou que a União deveria encaminhar o Plano Nacional de Educação no prazo de um ano. Todavia, apenas em 2001 foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação, através da Lei nº 10.172/2001, com previsão de duração de dez anos. Ao final do período de vigência, alguns problemas foram identificados: praticamente metade dos Estados e Municípios não haviam elaborado seus respectivos planos; restrição de recursos; ausência de centralidade do Plano; ausência de regulamentação sobre a colaboração dos entes, dentre outras. No ano de 2010, foram iniciadas as discussões relativas ao novo PNE (DE OLHO ..., 2015, p.2-3).

A Constituição de 1988, sob influência dos debates internacionais de formulação da Convenção sobre os Direitos da Criança e de forte mobilização nacional, consolidou a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, os quais devem ser assegurados com absoluta prioridade pela família, pela comunidade, pela sociedade e pelo Poder Público, tendo em vista sua condição peculiar de desenvolvimento.

O ECA foi estabelecido como meio de operacionalizar a determinação constitucional de priorizar o atendimento aos direitos básicos das crianças e dos adolescentes. Nesse ínterim, o artigo 4º determina que a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, dentre os quais está o direito à educação, deve ser priorizada de modo absoluto.

O Estatuto reservou o Capítulo IV, Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, do Título II, Dos Direitos Fundamentais, para tratar sobre o direito à educação. Assim, em seu artigo 53<sup>69</sup> ressaltou as finalidades da educação propostas pelo texto constitucional, quais sejam: busca do pleno desenvolvimento; preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, devendo ser garantida a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, o respeito pelos educadores, o direito de contestar critérios de avaliação, o direito de organização e participação em entidades estudantis e o acesso à escola pública e gratuita nas proximidades de sua residência, bem como deve ser dada aos pais a possibilidade de acessar as propostas educacionais.

O artigo 54<sup>70</sup> enumera os deveres do Estado quanto ao acesso de crianças e adolescentes à educação. Desse modo, deve ser garantido: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não estejam na idade própria; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio; atendimento especializado para os portadores

---

<sup>69</sup> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - direito de ser respeitado por seus educadores; III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV - direito de organização e participação em entidades estudantis; V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1990b, p.14-15).

<sup>70</sup> Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência à escola. (BRASIL, 1990b, p.15).

de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creches; acesso aos níveis mais elevados do ensino; oferta de ensino regular noturno; programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde no ensino fundamental. Sendo, ainda, repetidos os comandos constitucionais: o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e haverá responsabilidade da autoridade competente em casos de não oferecimento do ensino obrigatório, além de determinar a obrigatoriedade de recenseamento dos educandos, bem como a necessidade de zelo pela frequência escolar, que deve contar com o auxílio dos pais ou dos responsáveis.

Ainda, há um reforço para que a prestação do direito à educação não seja dever exclusivo do Poder Público, mas exercida em parceria com a família e com a sociedade em geral, conforme as disposições do artigo 22: “Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais”; do artigo 55: “Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”; e do artigo 56: “O dever dos dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo seus alunos, a reiteração injustificada de faltas e a evasão escolar, e os elevados níveis de repetência”.

O artigo 58, do ECA, prevê a obrigatoriedade de que o processo educacional respeite os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto de cada criança e adolescente, garantindo liberdade de criação e acesso às diversas fontes de cultura.

O artigo 101, III, do ECA, estabelece o dever da autoridade competente de determinar, dentre outras medidas, a “matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental”, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no artigo 98, do ECA: “As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I - por 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 artigo 136, IX, do ECA<sup>71</sup>, por sua vez, determina a participação dos Conselhos Tutelares<sup>72</sup> na assessoria do Poder Executivo municipal no processo de elaboração da

---

<sup>71</sup> Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar: [...]IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 1990b, p.34).

<sup>72</sup> Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. (BRASIL, 1990b, p.33).

proposta orçamentária, objetivando uma maior proximidade com as demandas diárias de atendimento.

O orçamento público municipal é uma lei que contém a previsão de receita e programação de despesas do governo para o período de um ano, estruturado a partir das determinações constitucionais. O Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) tem como objetivo organizar as informações contidas no orçamento público, de forma a estabelecer o que será destinado à promoção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente, dividindo tal atuação em três esferas prioritárias: saúde, educação, assistência social e direitos da cidadania. O OCA contempla não apenas ações implementadas para atenção direta das crianças e adolescentes, mas as que melhoram as condições de vida das famílias.

Todas as disposições inseridas no arcabouço normativo aqui analisado consideram a importância da educação no processo formativo das crianças e dos adolescentes. De fato, a educação é um processo de socialização dos indivíduos: ao receber educação, a pessoa assimila e adquire conhecimentos através de uma sensibilização cultural e de comportamento, por meio do qual as novas gerações adquirem as formas de se estar na vida das gerações anteriores.

#### **4.4 Projeto de Política Nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua: educação como ação estratégica**

Em 2009, foi aprovada a Política Nacional para inclusão da população em situação de rua, Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Todavia, como a Política tomou como base as reivindicações dos movimentos dos catadores de materiais recicláveis, não foram estabelecidos dispositivos próprios para tratar das especificidades da infância e da adolescência.

Desse modo, entre os anos de 2007 e 2014, um movimento em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes ganhou força e conquistou adeptos, resultando em uma proposta de política nacional voltada para as crianças e os adolescentes em situação de rua. Os subsídios foram apresentados no final do ano de 2014 para os ministérios, para os conselhos de direitos, para a sociedade civil e para as crianças e os adolescentes em situação de rua e devem ser aprovados e efetivados através de Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O objetivo do documento é contribuir com a elaboração de uma política nacional para crianças e adolescentes em situação de rua, tendo como finalidade a garantia da efetivação de

seus direitos fundamentais através da estruturação de uma Rede Nacional de atenção à criança e ao adolescente e em situação de rua e da composição de um Comitê Nacional (COMITÊ NACIONAL DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA, 2014, p. 23).

Dentre as ações estratégicas estão: assistência social, cultura, desporto e lazer, direitos humanos, educação, intersectorialidade, planejamento, monitoramento e avaliação, profissionalização, saúde, segurança pública e justiça, e turismo.

No campo da educação, foram estabelecidas sete diretrizes. A formulação dessas, todavia, resultou de profícuo debate relativo às estratégias a serem dispensadas na garantia do direito à educação. De fato, há necessidade de que não haja separação entre a educação formal e a educação direcionada aos meninos e às meninas em situação de rua, já que a Constituição estabelece princípios de igualdade e universalidade na prestação educacional. Entretanto, é sabido que as situações de rua expõem a criança a formas distintas de sobrevivência que, na quase totalidade dos casos, não inclui a continuidade da frequência escolar. Assim, as debilidades no acompanhamento normal do currículo crescem no meio desta população. Nesse sentido, alguns profissionais chegaram a defender a existência de escolas especializadas<sup>73</sup> em crianças e adolescentes em situação de rua para que pudesse ser feita uma transição menos dolorosa entre estas e as escolas formais, o que, para outros, representaria um incentivo ao preconceito que se estabeleceu e ainda se estabelece em torno dos que estão em

---

<sup>73</sup> Porto Alegre foi a primeira cidade brasileira a implantar os Conselhos Tutelares e o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes. No bojo de uma mobilização da sociedade civil organizada, a Escola Municipal Porto Alegre (EPA) foi criada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre com o objetivo de cumprir o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), referente a proporcionar o direito à educação às crianças e adolescentes que vivem nas ruas do Centro de Porto Alegre, socialmente excluídos da escolarização formal. Em 1994, integrando o Projeto Jovem Cidadão, surgiu o trabalho de Educação Social de Rua, coordenado pela Fundação de Assistência Social do município. Desde o início deste trabalho, a Secretaria Municipal de Educação dispôs de 10 professores que seriam os futuros trabalhadores da Escola Aberta para integrar a abordagem de rua, construir uma metodologia de trabalho própria e desencadear o processo de diagnóstico da realidade das ruas, construindo, a partir daí a proposta político pedagógica da nova escola. Em 1995, a Escola Municipal Porto Alegre foi inaugurada, tendo como retaguarda apenas um albergue municipal e um centro socioeducativo diurno, ambos que não atendiam a totalidade de seus alunos. Em 1998, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre oficializou o Programa Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (PAICA – Rua) que foi criado para unificar as ações de diferentes políticas sociais voltadas para o enfrentamento à situação de rua no município de Porto Alegre. Tendo em vista sua caracterização como escola especializada, a gestão da EPA é diferenciada para dar sustentabilidade ao emblemático Projeto Político-Pedagógico, chamado Metodologia de (re) construção de Projetos de Vida que tem no acolhimento e no acompanhamento seus maiores e fundamentais atributos de valor. A dinâmica da rua, com seus tempos e normas próprias, adentra o espaço institucional e torna esse ambiente escolar um serviço de alta complexidade. Sendo assim, o grande desafio para o gestor é o gerenciamento de uma gama de ações e estratégias para a efetivação dos seus objetivos. O Serviço de Acolhimento Integração e Acompanhamento (SAIA), que tem como compromissos: acolher, acompanhar e investigar a realidade individual e social dos adolescentes e jovens estudantes da escola Porto Alegre visando qualificar o atendimento através da construção de ações pedagógicas, que envolvam as dimensões sócio-cognitivas e sócio-afetivas, compõe o Modo de Atenção da EPA (ESCOLA MUNICIPAL PORTO ALEGRE, 2015, p.1).

situação de rua. Sugeriu-se, ainda, a urgência do investimento em capacitação dos profissionais da educação para lidar com as dificuldades que estão englobadas na vida de quem mora na rua.

As diretrizes, em sua maioria, seguem a orientação da urgência no desenvolvimento de uma política nacional de atenção às crianças e aos adolescentes em situação de rua, tendo em vista que o direito à educação, assegurado pela Constituição às crianças e adolescentes, os quais deveriam contar com sua realização de modo prioritário, tem sido negligenciado para essa parcela da população tão carente de tudo.

A primeira diretriz estabelece a necessidade de garantir a qualificação dos profissionais da educação para o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua na rede de ensino formal. Essa diretriz coaduna-se com o princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, independentemente das condições de heterogeneidade. Assim, o Comitê defende o acesso das crianças e dos adolescentes em situação de rua à escola formal, em que os professores estejam prontos para lidar com as diferenças e para fazer com que os processos de marginalização e discriminação não ganhem força.

A segunda diretriz prevê a garantia do acesso e permanência de crianças na educação infantil, estejam elas na rua com sua família de origem ou não, de forma desburocratizada. Essa disposição está relacionada à fixação do ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Desse modo, é dever do Estado assegurar o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive para os que não obtiverem este acesso no período próprio. Dentre as atribuições do Conselho Tutelar, artigo 136, do ECA, está a requisição de serviços públicos na área da educação. Desse modo, os Conselheiros são importantes elementos na consecução do fim previsto por esta diretriz, bem como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>74</sup> e a rede de proteção básica composta

---

<sup>74</sup> O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui-se na regularização e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas e benefícios têm como objetivo atender às famílias e seus membros, tendo como foco o desenvolvimento das potencialidades de cada um e o fortalecimento dos vínculos familiares. Essas ações tomam como base a nova Política de Assistência Social e formam uma rede de serviços organizada por níveis de proteção social: proteção social básica e proteção social especial (INFORMATIVO..., 2015, p. 1).



pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)<sup>75</sup> e pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS)<sup>76</sup>.

A terceira diretriz destaca a necessidade de garantir o acesso e a permanência de crianças e adolescentes em situação de rua nas escolas, nas creches, bem como em outros espaços educativos, inclusive no ensino profissionalizante, por meio da implementação das mudanças administrativas e pedagógicas que contemplem as especificidades deste público. Aqui permanece presente a obrigatoriedade do acesso à educação básica, inclusive à educação infantil, em creche e pré-escola para os menores de cinco anos. Em relação à profissionalização, entendida, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), como a possibilidade que o educando tem, no curso do ensino médio, de ser preparado para o exercício de profissões técnicas<sup>77</sup>, deve ser desenvolvida ao longo do ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada<sup>78</sup>. Ainda, destacaria a presença de outra determinação da LDBEN: a existência de currículos com base nacional comum, mas que possuam uma parte diversificada para atender às características regionais e locais dos educandos<sup>79</sup>. O ECA sinaliza que é dever do poder público estimular a pesquisa, as experiências e as novas propostas relativas ao currículo com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório<sup>80</sup>. Por fim, o comando constitucional determina como princípio para o direito à educação o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

<sup>75</sup> A rede de proteção social básica tem como objetivo prevenir as situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Sua atuação é destinada à população em situação de vulnerabilidade social, em decorrência da pobreza, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos relacionais. Os serviços dessa rede de proteção básica são desenvolvidos nos CRAS (INFORMATIVO..., 2015, p. 1).

<sup>76</sup> A rede de proteção social especial, por sua vez, destina-se à família e aos indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Diferentemente do serviço preventivo realizado pelos CRAS, os CREAS realizam ações protetivas. Desse modo, os serviços prestados por esta rede estão ligados diretamente ao sistema de garantia de direitos, exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o poder judiciário, o Ministério Público e com outros órgãos do Poder Executivo (INFORMATIVO..., 2015, p.2).

<sup>77</sup> Art. 36-A. Sem prejuízo do disposto na Seção IV deste Capítulo, o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008) Parágrafo único. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional. (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008). (BRASIL, 1996, p.13).

<sup>78</sup> Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. (BRASIL, 1996, p.14).

<sup>79</sup> Art. 26, *caput*. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 1996, p.8).

<sup>80</sup> 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. (BRASIL, 1990b, p.15).

A quarta diretriz estabelece a necessidade de ampliar as relações de convivência entre família e escola e outros espaços educativos à luz do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)<sup>81</sup>, que estejam contemplados no projeto político pedagógico institucional. Nesse ponto, a proposta segue as determinações constitucionais e estatutárias de que é dever assegurar a convivência familiar e comunitária. Conforme determinações do Plano, uma família que conta com orientação e assistência para o acompanhamento do desenvolvimento de seus filhos, bem como acesso a serviços de qualidade no âmbito da educação, encontrará condições propícias para o desempenho de suas funções afetivas e socializadoras, bem como para a superação de suas possíveis vulnerabilidades.

A quinta diretriz apresenta a garantia da formação continuada dos profissionais da educação, incluindo a temática dos Direitos Humanos de crianças e de adolescentes em situação de rua e vulnerabilidades afins. Esse dispositivo está ligado à determinação constitucional de garantia da qualidade do ensino, bem como à política de prevenção proposta pelo ECA, através da qual a formação continuada de profissionais da educação permita o desenvolvimento de competências necessárias ao enfrentamento de todas as formas de violência praticadas contra as crianças e os adolescentes<sup>82</sup> e, ainda, à determinação da LDBEN de inclusão dos conteúdos relativos aos direitos humanos como temas transversais nos currículos escolares<sup>83</sup>.

A sexta diretriz relaciona a imprescindibilidade de se incentivar, implementar e garantir círculos restaurativos como boa prática de mediação de conflitos na escola e nos

---

<sup>81</sup> O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é resultado de um processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, os quais compuseram a Comissão Intersetorial que elaborou os subsídios apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes - CONANDA e ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Este Plano constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A manutenção dos vínculos familiares e comunitários – fundamentais para a estruturação das crianças e adolescentes como sujeitos e cidadãos – está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família (BRASIL, 2006b, p. 14-15).

<sup>82</sup> Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações: (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014) [...] III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014). (BRASIL, 1990b, p.13).

<sup>83</sup> Art. 26. § 9º Conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente serão incluídos, como temas transversais, nos currículos escolares de que trata o *caput* deste artigo, tendo como diretriz a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), observada a produção e distribuição de material didático adequado. (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014). (BRASIL, 1996, p.9).

demais espaços educativos. O ECA oferece embasamento às práticas restaurativas em seu artigo 101<sup>84</sup>, que prevê medidas de proteção à criança e ao adolescente. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), em seu artigo 35<sup>85</sup>, sugere que as Medidas Socioeducativas priorizem práticas restaurativas que atendam às necessidades da vítima e que fortaleçam os vínculos familiares e comunitários. Diferente do processo usual, o modelo restaurativo é voltado para a resolução de conflitos de modo preventivo nas escolas, evitando seu encaminhamento aos órgãos judiciais. Todavia, é necessário frisar que a adoção de tal procedimento só se dá quando as partes têm interesse em conversar e entender a real causa do conflito, com a finalidade de restaurar o equilíbrio entre todos, valorizando o diálogo, compensando danos, gerando compromissos futuros e responsabilidades.

A sétima diretriz almeja a realização de palestras de conscientização nas escolas sobre o preconceito contra crianças e contra adolescentes em situação de rua. Aqui fica estabelecida a previsão de garantia de ensino igualitária em consonância com o princípio da não discriminação presente na Constituição<sup>86</sup> e no ECA<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 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 obrigatórias 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; VII - acolhimento institucional (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009); VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009); IX - colocação em família substituta. (BRASIL, 1990b, p.25-26).

<sup>85</sup> Art. 35. A execução das medidas socioeducativas rege-se pelos seguintes princípios: [...] II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos; III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas; [...] (BRASIL, 2012, p.10).

<sup>86</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, p.1).

<sup>87</sup> Art. 5º. 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. (BRASIL, 1990b, p.1).

## 5 PRÁTICAS ASSEGURADORAS DO DIREITO À EDUCAÇÃO PARA CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Neste capítulo discorrerei sobre a estrutura das Organizações Governamentais (OG) e Não Governamentais (ONG) atuantes no atendimento a meninos e meninas em situação de rua na cidade de Fortaleza. Esse relato se faz importante porque abordará a distribuição dos papéis entre os agentes de tais espaços sociais por intermédio dos programas, projetos e serviços prestados. Importa noticiar que uma parcela do que será informado foi produzida a partir de entrevistas, observação direta e textos acerca da proposta pedagógica e estrutura organizacional das entidades.

### 5.1 Programa Ponte de Encontro

O Programa Ponte de Encontro foi criado no ano de 2007, como parte integrante do conjunto geral de ações públicas municipais voltadas para as crianças e os adolescentes em situação de risco social e de moradia na rua. Foi instituído pela Prefeitura Municipal de Fortaleza através da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI)<sup>88</sup>.

Na época de sua criação, o Ponte funcionava como casa de passagem de regime aberto com expediente diurno e noturno. Recebia meninos e meninas de zero a dezoito anos abordados nas ruas e que ficavam à espera de um encaminhamento. A presença das crianças e dos adolescentes se dava de maneira voluntária, podendo ser de até quatro dias. Além disso, contava com atuação de um número significativo de educadores sociais<sup>89</sup> estratégicos para a

<sup>88</sup> A Coordenadoria da Criança e do Adolescente – FUNCI, da Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos de Fortaleza (SCDH), tem como missão promover e garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes em Fortaleza. Criada como Fundação da Cidade, em 1993, através da Lei nº 7.488, passou a ser denominada Fundação da Criança e da Família Cidadã, através da Lei nº 8.389, de 1999 (FORTALEZA, 2015, p. 1).

<sup>89</sup> Conforme Freire (1989, p. 13), o educador de rua é elemento primordial na realização da aproximação das políticas públicas com a criança e o adolescente vulnerável que vive nas ruas. Todavia, tal aproximação deve ser realizada de tal modo que o educador deve se colocar como pessoa respeitando a individualidade da criança, seus valores, suas perspectivas. Assim, ele precisa se identificar com a criança sem perder sua individualidade, buscando com os pequenos as propostas para suas inquietações do existir no mundo. Fazendo a história com a criança, o que pressupõe a democratização do poder, ou seja, permitir a participação nas decisões de todas as situações do processo educativo. Desse modo, o educador, continua Freire (1989, p. 16), deve ser perceptivo e sensível às causas das situações geradoras; respeita e não oprime; deve ser capaz de reavaliar as concepções e limitações e junto às crianças descobrir, na convivência do conflito, novas perspectivas de vida; estimular a ação participativa da comunidade; deve manter uma relação de troca no processo educativo. Dentro da proposta pedagógica do Ponte de Encontro, o trabalho é desenvolvido de modo substancial pelos educadores de rua. A estes cabe realizar o contato inicial na rua, onde são analisadas as vivências, a sobrevivência e as motivações que levam essas crianças e adolescentes à situação de contato com os aspectos negativos da rua-moradia ou criação de outros vínculos de permanência (trabalho, mendicância, perambulação, exploração sexual, e outros) (XAVIER, 2009, p. 58).

realização do trabalho de abordagem. O Programa, de acordo com sua proposta pedagógica, integra a rede do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes e procura atuar de forma integrada com os demais órgãos e instituições governamentais e não governamentais para fortalecer as políticas públicas específicas do público alvo (XAVIER, 2009, p. 56, 58).

O trabalho dos educadores, conforme a política pedagógica do Programa, ocorria por meio de várias formas de articulação coletiva: artes, esporte, mobilizações político-comunitárias. Desse modo, o grupo esperava mobilizar as crianças e os adolescentes, tendo-os como protagonistas de sua história e como pessoas que devem ser especialmente cuidadas por sua condição peculiar de desenvolvimento (XAVIER, 2009, p. 59).

Tomando como base a teoria da educação popular, as ações eram desenvolvidas em quatro linhas: arte educação, cujo propósito era o desenvolvimento de ações educativas que tinham como estratégia a interação positiva com as diversas manifestações artísticas; esporte e lazer, cuja proposta era a aproximação e a mobilização das crianças e dos adolescentes na realização de atividades lúdicas e esportivas que proporcionassem a organização e a participação coletiva; articulação comunitária, que previa a realização de oficinas sociopedagógicas e de arte-educação que priorizassem as atividades vivenciadas nos bairros, dando visibilidade às experiências de organização popular e à cultura tradicional existentes na periferia de Fortaleza; estratégia político-pedagógica, que perpassava as demais linhas de ação, acrescentando-se a articulação junto ao Poder Público (XAVIER, 2009, p. 60).

O Programa desenvolveu uma metodologia para realização do contato direto com os meninos, a qual prioriza a discussão, o debate e o questionamento como forma de levar a criança e o adolescente ao processo de conhecer-refletir-agir sobre sua realidade, em uma perspectiva de transformá-la. Desse modo, a abordagem de rua deveria ser desenvolvida tendo como foco os seguintes passos: fase de observação, que consiste no contato inicial, quando são observadas as dinâmicas desses meninos e meninas e o espaço onde se encontram, com o objetivo de conhecer o seu cotidiano e os demais aspectos característicos da situação particular em que se encontram; fase de formação de vínculos, que decorre da presença efetiva, afetiva e ativa, em que os educadores irão, mediados pelo diálogo, exercitar a escuta e a troca de experiências, buscando uma confiança mútua para o fortalecimento dos vínculos entre educador e educando; fase do processo educativo participativo, etapa na qual são planejadas ações respeitando as propostas e o poder de decisão e participação do público sujeito na concepção e elaboração desses momentos, tendo como encaminhamento prioritário o fortalecimento dos laços familiares e comunitários saudáveis e a conquista da autonomia;

fase de encaminhamentos, os quais são feitos de acordo com cada caso, após a realização de um diagnóstico para o qual serão observados quais os direitos foram violados, respeitando os processos psicológicos e emocionais em que se encontram as crianças e os adolescentes atingidos. Para efetivação dessa etapa da abordagem de rua, os educadores contam com os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (XAVIER, 2009, p. 62).

Atualmente, o Programa Ponte de Encontro passa por um processo de reestruturação de suas políticas. De fato, a mudança de gestão municipal afastou a FUNCI, coordenadoria a qual pertence o Programa, da Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos (SCDH), aproximando-a da Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), tendo permanecido, entretanto, a autonomia financeira e administrativa que vigorava anteriormente.

A política de abordagem sofreu as consequências dessas modificações: o Programa passou a contar com a colaboração dos Conselhos Tutelares e com a proteção do sistema de assistência social, CRAS e CREAS, para encaminhamento e solução das violações de direitos. Assim, como me foi expresso, por exemplo, qualquer situação de ausência de vaga em creche ou de ensino formal gratuito deverá ser comunicada e solucionada pelos Conselhos Tutelares.

A própria equipe de abordagem foi modificada, passando a ser composta por um educador social, um assistente social e um técnico da prefeitura, quando anteriormente contava, além dos mencionados, com a participação de psicólogos e pedagogos.

Outro desafio para a manutenção do Programa foi o anúncio de corte orçamentário feito pela Prefeitura de Fortaleza para o ano de 2015. De fato, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) nº 241/2014, que realiza previsão orçamentária para o ano de 2015, incluiu cortes significativos em diversos programas de proteção e assistência às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, representada, entre outras categorias, pela população de rua, a qual se estima ser composta de 70% de crianças e adolescentes. Dentre as previsões de diminuição de gastos, estavam o programa de “Atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua - Ponte de Encontro”, cuja redução estava alçada em 80,82% dos valores orçados para o ano de 2014, além do valor alocado no Fundo Municipal de Assistência Social para o “Desenvolvimento do serviço especializado para pessoas em situação de rua”, cuja redução estava prevista para 48,51%. Todavia, entidades ligadas à defesa dos direitos das crianças e adolescentes acompanharam a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e incidiram pela reversão do corte de quase 10 milhões destinados ao atendimento de crianças e adolescentes, o que foi atendido pelo plenário da Câmara Municipal de Fortaleza. Assim, embora não tenha ocorrido efetivo corte, a proposta

revela uma ausência de prioridade no trato da questão da infância pelos organismos políticos (CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-CE, 2014, p.1-2).

## **5.2 Associação O Pequeno Nazareno**

A Associação O Pequeno Nazareno (OPN) é uma organização não governamental e sem fins lucrativos, fundada, em 1994, por Bernard Josef Rosemeyer, ex-frade alemão, com a missão de acolher crianças e adolescentes em situação de moradia nas ruas, bem como contribuir na construção de seus projetos de vida, reatando vínculos familiares e comunitários e buscando a garantia dos direitos fundamentais. O projeto atua em Fortaleza, Recife e Manaus e milita em todo o Brasil e na Europa.

No início, as atividades eram realizadas no espaço da casa, na qual está estabelecida a sede da Associação, no centro de Fortaleza, e o projeto era mantido a partir das contribuições recebidas de familiares e pessoas que acreditavam em sua proposta. Assim, não havia lugar para que as crianças e os adolescentes em situação de rua ficassem de forma permanente. Com o passar do tempo e a partir da percepção de que o modelo até então praticado não estava funcionando de forma plenamente satisfatória, foi feita a aquisição de um sítio em Maranguape.

O sítio foi passando por adaptações que permitissem um melhor aproveitamento dos espaços pelas crianças e pelos adolescentes que se encontravam lá abrigados. Desse modo, conta, hoje, com capacidade para acolher até 120 crianças e adolescentes e apresenta em sua estrutura nove casas-lares, escolas, quadras poli-esportivas, piscinas, pista de skate, estábulo para cavalos, hortifrutigranjeiros, lagoas e fontes naturais, campos de futebol, laboratórios de informática, salas de conferência, auditório, refeitório, dentre outros equipamentos. Além disso, dispõe de uma equipe técnica formada por pedagogos, terapeutas, psicólogos, assistentes sociais, educadores, cozinheiras, mães e pais sociais, professores e voluntários (ASSOCIAÇÃO O PEQUENO NAZARENO, 2015, p. 1).

O trabalho do OPN é pautado na valorização da criança e do adolescente como sujeitos de direitos. Desse modo, a pedagogia da rua da Associação segue os seguintes pressupostos metodológicos: abordagem socioeducativa, em que são realizados os primeiros socorros e construído relacionamento fundado no cuidado e no diálogo, tendo como objetivo sondar a real situação da criança que está na rua, bem como os principais motivadores desta estadia, com orientação em uma base de confiança construída por meio de jogos educativos, diálogo e convite para que a criança saia da rua e opte por uma vida melhor; localização da

família e/ou encaminhamento ao abrigo, o objetivo é redirecionar o caminho da vida e quebrar a cultura da rua, envolvendo a família nesse resgate; atendimento integral, que se dá quando a opção da criança é sair das ruas, sendo a mesma inserida em um programa socioeducativo que visa oferecer todas as condições para o seu desenvolvimento saudável, inclusive através da reinserção familiar, da inclusão social e da preparação para o mundo do trabalho na condição de aprendiz, após os 14 anos; acompanhamento familiar, que tem como finalidade reatar vínculos afetivos entre as crianças, a família e a comunidade. Uma vez localizada a referência familiar da criança, são feitos encontros semanais até que haja o retorno para casa. Após o retorno, haverá o acompanhamento da vida em família, na escola e na comunidade por mais um ano (XAVIER, 2009, p. 74).

Como marco metodológico, a Associação adota os conceitos ligados à pedagogia da autonomia de Paulo Freire para a aprendizagem na educação formal e não-formal, agindo a partir da transversalidade e da interdisciplinaridade do cotidiano das crianças, nas atividades escolares, lúdicas, esportivas, artístico-culturais e étnico-religiosas (XAVIER, 2009, p. 75).

A associação conta como o apoio de um educador social de rua que realiza a abordagem e conduz os meninos ao sítio. A decisão de sair da rua e ir para o sítio é voluntária. Além da abordagem de rua, os meninos podem receber encaminhamento de outra instituição para o sítio, através de decisão judicial, ou podem ser trazidos pelo Conselho Tutelar. Nos casos em que ele é abordado pelo educador social, é obrigatória a comunicação ao Conselho. O procedimento de recepção envolve notificação, guia de recolhimento e plano individual de atendimento. Os meninos podem permanecer no sítio até os catorze anos, quando, então, ingressam no Projeto Gente Grande. Todavia, não são raras as exceções. No período em que a criança está no sítio, é desenvolvida uma série de ações junto à família, com intuito de restabelecimento dos vínculos afetivos, o que inclui férias em família.

A garantia do direito à educação se dá através de dois principais projetos: um voltado para a correção das deficiências apresentadas pelas crianças que viviam em situação de rua, para que a inserção no âmbito da educação pública formal se dê de forma menos dolorosa; e outro voltado para os adolescentes, centrado no desenvolvimento de suas potencialidades através de um programa análogo ao Jovem Aprendiz, o Projeto Gente Grande. Nesse projeto, a Associação busca, inclusive, recepcionar os irmãos dos adolescentes em idade de exercer trabalho como aprendiz com a finalidade de geração de renda e de distanciamento das opções oferecidas pela rua.



A associação oferece aos meninos instrução escolar até a quarta série<sup>90</sup>. As crianças são divididas em três turmas, considerando o grau de aprendizado de cada uma delas. A formação tem como foco o ensino de português e matemática. Para cursar a quinta série e os anos subsequentes, os alunos são matriculados na rede pública de ensino do município de Maranguape. O ensino, no sítio, é integral e a didática utilizada tem como foco a aproximação entre os conteúdos vistos em sala de aula e a praticidade das situações diárias. Além das disciplinas, as obrigações do lar são repassadas aos meninos através da figura do pai social, que regula as atividades domésticas. Os meninos, ainda, contam com o apoio da internet e com os constantes passeios, que permitem uma aproximação com a cultura em geral. Além, claro das aulas de teatro, através da metodologia de histórias de vida, de meditação e do trabalho espiritual.

A preocupação com a vida dos meninos e meninas em situação de rua conduziu a entidade a lançar a Campanha Nacional Criança Não é de Rua, uma iniciativa para a construção efetiva de uma nova realidade, capaz de gerar alianças e propostas de mudanças imediatas e de longo prazo, visando viabilizar a construção de uma alternativa real à vida nas ruas (CRIANÇA NÃO É DE RUA, 2015, p.1). A Campanha, além da iniciativa de coleta de dados, já apresentados neste trabalho, contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento do projeto de política nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua.

---

<sup>90</sup> O artigo 7º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, determina que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendida algumas condições: cumprimento das normas gerais de educação e do respectivo sistema de ensino, autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público, e capacidade de autofinanciamento (BRASIL, 1996, p. 3). A diretriz permite a prestação educacional por ente privado. O artigo 9º da Lei nº 9.636, de 1972, dispõe sobre a obrigação do Conselho Estadual de Educação de estabelecer normas relativas à autorização, ao reconhecimento, à inspeção e à supervisão do ensino no Ceará (CEARÁ, 1972, p. 2). A Escola O Pequeno Nazareno, em Maranguape, foi, inicialmente, autorizada a oferecer o curso de ensino fundamental, da 1ª à 4ª série, até o ano de 2007 (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ, 20015, p. 1).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção social da criança na sociedade brasileira vem sendo alterada ao longo do tempo. Desse modo, em um primeiro momento, a categoria menor foi forjada e nela abrigados todos os meninos e meninas marginalizados ou em vias de marginalização. Essa época foi marcada pela formulação da política da Situação Irregular, que representou uma inversão no trato da questão social do menor: a pobreza se apresentava como um problema jurídico, permitindo a vigilância e a intervenção do Estado na vida familiar dos menos favorecidos.

No momento seguinte, como fruto das transformações advindas da Constituição Federal de 1988, as crianças e os adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e às quais se deve dar prioridade absoluta na garantia de direitos, dever da família, da sociedade e do Estado. Esses elementos consubstanciam o que se denomina Doutrina da Proteção Integral.

Todavia, as mudanças legislativas, provenientes do período democrático proporcionado com a promulgação da CRFB/88, a exemplo do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, não foram suficientes para alterar o cenário de exclusão em que muitos meninos e meninas estão inseridos. São eles, desde muito tempo, crianças de rua.

As crianças em situação de rua rompem com o aspecto de homogeneidade atribuído ao mundo infantil através de suas trajetórias de vida, marcadas pela liberdade de circular pelas ruas, pela necessidade de prover sua própria subsistência e pela construção de relações. Todavia, ainda assim, a convivência desses meninos e meninas com o outro é caracterizada pelo estranhamento: afinal, lugar de criança não é na rua, mas aos cuidados da família e na escola.

A compreensão da situação de rua, cuja população pode ser caracterizada, de forma não unânime, pela heterogeneidade, pela ausência ou fragilidade dos vínculos familiares, pela dificuldade de acesso às políticas públicas e pelo uso dos logradouros públicos ou áreas degradadas de modo permanente ou intermitente, passa, necessariamente, pela análise dos sujeitos, das origens, dos motivos de permanência nas ruas.

Os dados lançados na Plataforma Brasil S/Nº permitem traçar um perfil predominante da população infanto-juvenil em situação de rua: meninos (72%); pardos (62,63%); adolescentes entre 13 e 18 anos (90%); estiveram longe da escola entre um e três anos (44,55%); nunca estudaram (55%); pai e mãe não moram juntos (72%); estão entre um e três anos na rua (31%); buscaram (45,79%) e permanecem (45,07%) na rua em virtude da fragilidade dos vínculos familiares; vivem nas ruas com amigos (53,87%); praticam a

mendicância (72,33%); usam o dinheiro obtido para alimentação (44,15%); têm interesse de sair da rua (70%) e retornar à família (60%).

Todavia, esse perfil não é fixo, ao contrário, está sujeito à transitoriedade e à efemeridade repentina ou gradativa em razão de novo fato. Por isso mesmo a expressão situação de rua aparece como mais adequada: o menino e a menina não são de rua, eles vivenciam distintas situações de rua.

A educação é fundamental para o processo de desenvolvimento e inserção social da criança, seja no seu aspecto informal, circunscrita ao cotidiano e cujo objetivo é o domínio dos elementos necessários para a vida em sociedade, seja no seu aspecto formal, caracterizada pela sistematização do ensino e pela transmissão planejada do patrimônio cultural historicamente elaborado. Foi aos poucos, no plano internacional e interno, ganhando forma universal, igualitária, pública, gratuita, com financiamento vinculado.

A Carta Constitucional de 1988 estabeleceu a educação como direito social dentre os direitos fundamentais, atribuindo-lhe, desse modo, aplicação imediata, ou seja, dotando-a de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade. Desse modo, consubstancia-se em direito subjetivo a prestação concreta do Estado, cabendo ao Poder Público a maximização da eficácia das normas educacionais, através da destinação prioritária de recursos e da proposição de políticas públicas adequadas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, por sua vez, repete as disposições constitucionais e exige prestação satisfatória do direito à educação para crianças e adolescentes.

E quando essas crianças estão em situação de rua? Como é possível efetivar o direito à educação? De modo inevitável, a situação de rua afasta as crianças da sala de aula, devido às diferenças entre a realidade vivenciada e ao que apresentam os currículos, bem como à impossibilidade de acreditar que o estudo pode permitir uma transformação dessa situação.

Outro agravante é a ausência de políticas destinadas de modo exclusivo para solucionar as violações sofridas por crianças em situação de rua. De fato, o projeto de Política Nacional, resultado do trabalho do Comitê Nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua, ainda aguarda aprovação. A Política apresenta como uma de suas ações estratégicas a garantia do direito à educação, revelada através de sete diretrizes, dentre as quais estão: a qualificação dos profissionais de educação para o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua na rede de ensino formal; a garantia do acesso e da permanência de crianças e adolescentes em situação de rua nas escolas; a ampliação das relações de convivência entre família e escola; a realização de palestras de conscientização

nas escolas sobre preconceito contra crianças e adolescentes em situação de rua.

A cidade de Fortaleza, embora tenha sido outrora lugar de tentativa de garantia do direito à educação para crianças em situação de rua, tem permitido que mudanças de gestão interfiram nas políticas governamentais, inclusive prevendo cortes orçamentários para as políticas que envolvem a situação de rua. Embora o orçamento não tenha efetivamente sido reduzido, a tentativa de redução tomou como base a deficiência na aplicação dos montantes, afinal, quando não se aplica, acredita-se que não é necessário, bem como a ausência de prioridade para as políticas relacionadas à infância.

Desse modo, a Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua perdeu força e adeptos, inclusive finalizou-se o financiamento público para o acolhimento privado; o Programa Ponte de Encontro aguarda as novas diretrizes para dar continuidade ao trabalho com a infância em situação de rua, realizando, no momento, atividade conjunta com os Conselhos Tutelares; e a Associação O Pequeno Nazareno, por sua vez, apesar das dificuldades, mantém o sítio e as atividades com as crianças em situação de rua, inclusive através da Campanha Nacional Criança não é de Rua, mobilizadora nacional de esforços para garantia dos direitos das crianças em situação de rua.

Em relação ao papel da família no combate à situação de rua e na garantia do direito à educação, temos que os dados revelam que há grande interesse no restabelecimento dos vínculos familiares. Desse modo, uma política de atenção às crianças e aos adolescentes deve, necessariamente, apropriar-se desse quantitativo para realizar um trabalho que envolva não apenas a retirada dos meninos e das meninas das ruas, mas sua reinserção no meio familiar e comunitário, através da restauração de laços afetivos e sociais.

A complexidade da situação de rua pode ser percebida nas violações vivenciadas por crianças e adolescentes. Para superação dessa realidade se faz necessária uma atuação conjunta entre a família, a comunidade, a sociedade e o Estado. A garantia do direito à educação, embora assegurada constitucionalmente, tem sido negligenciada pelo poder público, uma vez que não existem políticas nem programas efetivamente voltados para realização desse direito para crianças em situação de rua. Todavia, a educação se faz necessária como forma de apropriação da cidadania, bem como caminho para diminuição das desigualdades e da reestruturação dos vínculos familiares e comunitários.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Domingos; OLIVEIRA, Juliana Alves de; XAVIER, Natália Pinheiro. **Censo da exclusão ou falta de inclusão nos censos?: a (in)visibilidade de meninos e meninas em situação de moradia nas ruas nas capitais brasileiras**. Fortaleza: Campanha Nacional de Enfretamento à Situação de Moradia nas Ruas de Crianças e Adolescentes, 2009.

AGLIARDI, Delcio Antonio; WELTER, Cristiane Backes; PIEROSAN, Maristela Rates. **O novo plano nacional decenal de educação e as políticas educacionais de estado: velhas metas novos desafios**. In: Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/3210/178>>. Acesso em: 26 fev. 2015. p. 1-18.

ALBINO, Priscilla Linhares (Org.). **Manual do Promotor de Justiça da Infância e Juventude: Conselhos e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: Ministério Público de Santa Catarina, 2010. v. 2. Disponível em: <[http://www.mpba.mp.br/atuacao/infancia/conselho/manuais/manual%20promotor%20\\_vol2.pdf](http://www.mpba.mp.br/atuacao/infancia/conselho/manuais/manual%20promotor%20_vol2.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2015.

ALTENFELDER, Mário. **Bem-estar e promoção social**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1973.

AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da Proteção Integral. In: MACIEL, Kátia (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010a. p. 11-17.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010b. p. 3-10.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010c. p. 19-30.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

ASSOCIAÇÃO O PEQUENO NAZARENO. **O que fazemos?** Fortaleza, 2015. Disponível em: <<http://www.opequenonazareno.org.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BOSI, Alfredo. A educação e a cultura nas constituições brasileiras. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 14, p. 62-67, fev. 1986. Disponível em: <[http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/48/20080623\\_a\\_educacao\\_e\\_a\\_cultura.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/48/20080623_a_educacao_e_a_cultura.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**: consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**: promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF, 1992a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**: promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF, 1990a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**: Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>. Acesso em: 3 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**: aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**: institui o Código de Menores. Brasília, DF, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

BRASIL. **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, 1990b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**: relatório. Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômico, Sociais e Culturais**: Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Promulgação. Brasília, DF, 1992b.  
Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>.  
Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. **Plano nacional de convivência familiar e comunitária**. Brasília, DF, 2006b.  
Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/plano-nacional-de-convivencia-familiar-e-comunitaria-2013-pncfc/Plano%20Nacional%20de%20Convivencia%20Familiar%20e%20Comunitaria%202013%20PNCFC.pdf/download>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 436996 SP**, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 26/10/2005, Data de Publicação: DJ 07/11/2005 PP-00037 RDDP n. 34, 2006, p. 188-193. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+436996%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+436996%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aqc7pl6>>. Acesso em: 09 mai. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 864509 PB**, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 10/02/2015, Data de Publicação: DJe-032 DIVULG 18/02/2015 PUBLIC 19/02/2015. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=32&dataPublicacaoDj=19/02/2015&incidente=4705880&codCapitulo=6&numMateria=12&codMateria=3>>.  
Acesso em: 09 mai. 2015.

BULOS. Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, Maria Tereza Simão de. **O lugar da criança de rua**: nem na rua, nem na escola. 2002. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.

CEARÁ. **Lei nº 9.636, de 31 de outubro de 1972**: Dispões sobre o Sistema de Ensino do Estado do Ceará. Fortaleza, 1972. Disponível em:  
<http://www.cee.ce.gov.br/phocadownload/Informacoes-gerais/lei9636.pdf>. Acesso em: 2 de abr. 2015.

CENTRO DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-CE. **Articulação do Fórum DCA consegue reverter cortes apresentados pela Prefeitura para orçamento em 2015**. Fortaleza, 30 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.cedecaceara.org.br/articulacao-do-forum-dca-consegue-reverter-cortes-apresentados-pela-prefeitura-para-orcamento-em-2015/>>.  
Acesso em: 3 abr. 2015.

COMITÊ NACIONAL DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RUA. **Subsídios para a elaboração de uma política nacional de atenção à criança e ao adolescente em situação de rua**. Fortaleza: Crianças não é de rua, 2014.  
Disponível em: <<http://www.criancanaoederua.org.br/docfinal.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder, **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ. **Pareceres**. Fortaleza, 2015.

Disponível em:

<http://www.cee.ce.gov.br/busca?searchword=O+PEQUENO+NAZARENO&ordering=newest&searchphrase=all>. Acesso em: 2 abr. 2015.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil**. Brasília, DF: Editora do Senado, 1993.

CRIANÇA NÃO É DE RUA. **Campanha Nacional de enfrentamento à situação de moradia nas ruas de crianças e adolescentes**. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.criancanaoederua.org.br/>. Acesso em: 2 abr. 2015.

DE OLHO nos planos. **História dos planos**. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.deolhonoplanos.org.br/planos-de-educacao/>. Acesso em: 26 fev. 2015.

DIDONET, Vital. Representação da criança na sociedade brasileira *In*: MAGALHÃES, Antônio Rocha; GARCIA, Walter E.; GOES, Ana Ruth Rezende. **Infância e desenvolvimento: desafios e propostas**. Brasília: IPEA, 1993. p.7-39.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em: 31 mar. 2015.

ESCOLA MUNICIPAL PORTO ALEGRE. **História**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/epa/historia.html>. Acesso em: 3 abr. 2015.

FERREIRA, Tania. **Os meninos e a rua: uma interpelação à psicanálise**. Belo Horizonte: Autêntica: FUMEC, 2001.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos**. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sdh/crianca-e-adolescente-2>. Acesso em: 3 abr. 2015.

FREIRE, Paulo. **Educadores de rua: uma abordagem crítica: alternativas de atendimento aos meninos de rua**. Bogotá: Gente Nueva: UNICEF, 1989. n. 1.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Apresentação**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>. Acesso em: 25 fev. 2015.

GADOTTI, Moacir. Da palavra a ação. *In*: INEP. **Educação para todos: a avaliação da década**. Brasília, DF: MEC, 2000. p.27-31.

GOHN, Maria da Glória. Movimento de meninos e meninas de rua no Brasil. *In*: GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 111-133.



HORTA, José Luiz Borges. **Direito Constitucional da educação**. Belo Horizonte: Decálogo, 2007.

IMPELIZIERI, Flávia. **Crianças de rua e ONGs no Rio**: um estudo do atendimento não-governamental. Rio de Janeiro: AMAIS Livraria e Editora: IUPERJ, 1995.

INFORMATIVO SUAS, CRAS, CREAS. Rondônia, 2015. Disponível em: <<http://www.mp.ro.gov.br/documents/29249/1582581/Boletim+creas.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito menor. *In*: PRIORE, Maria Del. **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996. p. 129-145.

LUCHINNI, Riccardo. A criança em situação de rua: uma situação complexa. *In*: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas**: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003. p. 45-86.

MARTINS, Lígia Márcia; ARCE, Alessandra. A educação infantil e o ensino fundamental de nove anos. *In*: ARCE, Alessandra; MARTINS, Lígia Márcia (Org.). **Quem tem medo de ensinar na educação infantil?** Em defesa do ato de ensinar. Campinas: Alínea, 2007. p. 37-62.

MIRANDA, Sônia Guariza. **Crianças e adolescentes em situação de rua**: políticas e práticas sócio-pedagógicas do poder público em Curitiba. 2005. 340 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação do Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

MONDAINI, Marco. **Direitos Humanos**. São Paulo: Unesco: Contexto, 2008.

NÚCLEO DE ARTICULAÇÃO DOS EDUCADORES SOCIAIS DE RUA. **Pesquisa anual sobre a vivência de crianças e adolescentes em situação de moradia nas ruas de Fortaleza**. Fortaleza: Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua, 2010. Disponível em: <[http://www.criancanaoederua.org.br/pdf/Pesquisa\\_Anua\\_Fortaleza\\_2010.pdf](http://www.criancanaoederua.org.br/pdf/Pesquisa_Anua_Fortaleza_2010.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2015.

OBSERVATÓRIO NACIONAL CRIANÇA NÃO É DE RUA. **Plataforma Rua Brasil S/N**. Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.observatorionacional.net.br/dadosExistentes.aspx>. Acesso em: 25 mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá, 1948. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. San Salvador, 1998. Disponível em: <[http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2015.

PINHEIRO, Ângela. **Criança e adolescente no Brasil**: porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Ed. UFC, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação**: controle social e exigibilidade judicial. Rio de Janeiro: ABC, 2005.

QUEIROZ, Roberta Medeiros de. **A efetividade do direito à educação e o controle social**. 2009. 85 p. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil?**: revisitando a história (1822-2000). Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

RIZZINI, Irene; BUTLER, Mandel Udi. Crianças e adolescentes que vivem e trabalham nas ruas: revisitando a literatura. In: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas**: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003. p.17-44.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**: percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **A emergência da concepção moderna de infância e adolescência**: mapeamento, documentação e reflexão sobre as principais teorias. 1996. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHUCH, Patrice. Os direitos da criança na encruzilhada: os princípios da igualdade versus os princípios da diferença In: SCHREINER, Davi Félix; PEREIRA, Ivonete; AREND, Silvia Maria Fávero (Org.). **Infâncias brasileiras**: experiências e discursos. Cascavel, PR: Ed. Unioeste, 2009. p. 258-275.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOARES, Alexandre Bárbara; MARTINS, Aline de Carvalho; BUTLER, Udi Mandel; CALDEIRA, Paula; RIZZINI, Irene. Trajetórias de vida de crianças e adolescentes nas ruas do Rio de Janeiro. *In*: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas**: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003. p.125-271.

STOECKLIN, Daniel. Das potencialidades de crianças e adolescentes em situação de rua ao desenvolvimento social. *In*: RIZZINI, Irene (Coord.). **Vida nas ruas**: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003. p. 87-122.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

TORQUATO, Manoel; ABREU, Domingos; AQUINO, Jakson. **Rua Brasil S/Nº**: amostragem 2012/2013. Fortaleza: Campanha Nacional de Enfretamento à Situação de Moradia nas Ruas de Crianças e Adolescentes, 2013.

UNESCO. **Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino**. Paris, 1960. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/convencao-relativa-a-luta-contra-as-discriminacoes-na-esfera-do-ensino.html>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Delhi, 1993. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

UNESCO. **Les organes directeurs de l'UNESCO**. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://fr.unesco.org/about-us/organes-directeurs#sthash.9VXhssDl.dpuf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

UNICEF BRASIL. **UNICEF no mundo**. Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/overview\\_9400.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9400.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças**. [S.l.], 1959. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c\\_a/lex41.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2015.

UNICEF. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília, DF, 2014.

VERAS, Maria Eudes Bezerra; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O financiamento da educação pública no Brasil. *In*: KONZEN, Afonso Arando (Coord.). **Pela Justiça na Educação**. Brasília, DF: MEC: Fundo de Fortalecimento da Escola, 2000. p. 397-440.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Cleverton Elias. A educação básica na legislação brasileira. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 47, p. 99-125, dez. de 2003. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1245-1259-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/mapa2014\\_jovens\\_sumario%20executivo.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/mapa2014_jovens_sumario%20executivo.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

XAVIER, Natália Pinheiro. **Entre consensos e dissensos**: a tessitura do atendimento a crianças e adolescentes em situação de moradia nas ruas de Fortaleza. 2009. 133f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA**

1. Qual a origem do Programa/da Associação?
2. Qual a metodologia aplicada na realização da abordagem de rua?
3. Quais os projetos desenvolvidos no que diz respeito à efetivação do direito à educação?
4. Quais as parcerias para execução das atividades?
5. Quais as principais dificuldades na realização da proposta metodológica do Programa/da Associação?
6. Quais as motivações para a elaboração de um projeto de política nacional de atenção às crianças e adolescentes em situação de rua?
7. Quais as dificuldades reconhecidas ao longo das discussões para elaboração do projeto de política nacional?
8. A Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua de Fortaleza ainda exerce alguma atividade?
9. As atividades buscam o restabelecimento dos vínculos familiares fragilizados?