

<https://doi.org/10.1590/198053146873>

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO HORIZONTE DA PROTEÇÃO INTEGRAL INFANTO-ADOLESCENTE

 José Almir do Nascimento^I

 Carlos Roberto Jamil Cury^{II}

^I Universidade de Pernambuco (UPE), Petrolina (PE), Brasil; josealmirdonascimento@gmail.com

^{II} Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte (MG), Brasil; crjcury.bh@terra.com.br

Resumo

O artigo pretende problematizar o conceito de qualidade da educação vislumbrado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), construído no lastro das lutas por direitos humanos infanto-adolescentes. Esse conceito se impõe como uma ampliação do espectro dos direitos da cidadania e dos direitos sociais dos educandos, de modo que o conteúdo do direito à educação não pode ser considerado ideologicamente neutro. O estudo qualitativo de tipo bibliográfico examina no acervo doutrinário e normativo os fundamentos da qualidade educacional como direito humano, tendo-a como horizonte de proteção integral das infâncias. Notamos que a qualidade preconizada como proteção integral não é um fato, nem um ato que depende com exclusividade do texto positivado. Ela depende, além dos fatores econômicos, de condições políticas, engajamento da família e da sociedade, nível de democracia e estruturas de Estado para assegurar sua efetividade.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO • DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE • LEGISLAÇÃO

THE QUALITY OF EDUCATION IN THE HORIZON OF INTEGRAL PROTECTION FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS

Abstract

The article intends to problematize the concept of quality of education envisioned in the Child and Adolescent Statute (Estatuto da Criança e do Adolescente), built on the ballast of the struggle for children and adolescents human rights. This concept imposes itself as a broadening of the spectrum of citizenship rights and social rights of learners, so that the content of the right to education cannot be considered ideologically neutral. The qualitative study of bibliographic type examines in the doctrinal and normative collection the foundations of the educational quality as human right, having it as horizon of Integral Protection of the childhoods. We note that the quality advocated as Integral Protection is not a fact, nor an act that depends exclusively on the positive text. It depends, in addition to economic factors, political factors, engagement of family and society, the level of democracy and state structures to ensure its effectiveness.

QUALITY OF EDUCATION • RIGHTS OF THE CHILD • RIGHTS OF THE ADOLESCENT • LEGISLATION

LA CUALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL HORIZONTE DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

Resumen

El artículo pretende problematizar el concepto de cualidad de la educación vislumbrado en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), construido en el lastre de las luchas por los derechos humanos de los niños y adolescentes. Ese concepto se impone como una ampliación del espectro de los derechos de la ciudadanía y de los derechos sociales de los educandos, de modo que el contenido del derecho a la educación no puede ser considerado ideológicamente neutro. El estudio cualitativo de tipo bibliográfico examina en el acervo doctrinario y normativo los fundamentos de la cualidad educacional como derecho humano, teniéndola como horizonte de protección integral de las infancias. Notamos que la cualidad preconizada como protección integral no es un hecho, ni un acto que depende con exclusividad del texto positivado. Ella depende, además de los factores económicos, de condiciones políticas, compromiso de la familia y de la sociedad, nivel de democracia y estructuras del Estado para asegurar su efectividad.

CUALIDAD DE LA EDUCACIÓN • DERECHOS DEL NIÑO • DERECHOS DEL ADOLESCENTE • LEGISLACIÓN

LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION DANS UNE PERSPECTIVE DE PROTECTION INFANTO-JUVÉNILE

Résumé

L'article vise à problématiser le concept de qualité de l'éducation tel qu'il est envisagé dans le Statut de l'enfant et de l'adolescent (ECA en portugais) qui fut créé dans le sillage des luttes pour les droits des enfants et des adolescents. Ce concept s'est imposé comme un élargissement de l'éventail des droits à la citoyenneté et des droits sociaux des élèves, afin que les contenus du droit à l'éducation ne puissent pas être considérés comme idéologiquement neutres. Il s'agit d'une étude qualitative bibliographique qui, dans le champ doctrinaire et normatif, examine les fondements de la qualité éducative en tant que droit humain, dans une perspective de protection intégrale des enfants. Nous avons pu observer que la qualité préconisée pour atteindre cette protection intégrale n'est ni un fait, ni un acte dépendant exclusivement du texte positif. Pour assurer son efficacité, outre les facteurs économiques, elle dépend des conditions politiques, de l'engagement des familles et de la société, du niveau de démocratie et des structures étatiques.

QUALITÉ DE L'EDUCATION • DROITS DE L'ENFANT • DROITS DE L'ADOLESCENT • LÉGISLATION

EM VIAS DA CELEBRAÇÃO DE TRINTA ANOS DA PROMULGAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO Adolescente (BRASIL, 1990), que elevou à categoria de “sujeitos de direitos” crianças e adolescentes no país, as conquistas da cidadania são postas sob risco com o aprofundamento do fosso que separa ricos e pobres, desnudado pelas dificuldades enfrentadas para que sejam assegurados educação, alimentação e bem-estar no contexto da pandemia de Covid-19. Com a (re)definição do orçamento público a partir dos efeitos da Emenda Constitucional n. 95 de 2016, o papel do Estado para garantia dos direitos sociais, dentre os quais a própria educação, tornou-se mais precário. A produção deste artigo dá-se num momento em que se acentua o peso das omissões históricas quanto à redução da desigualdade, e soma-se aos efeitos da pandemia.

Assim, se nos últimos anos a questão dos direitos humanos fora posta como um ideal de sociedade, com base na concepção de uma coletividade mais justa e humana, hoje crescem movimentos neoconservadores pautados pela intolerância e relativização dos direitos humanos.

Nesse momento de tensão, nos pautamos pela necessidade de reafirmar os valores presentes na concepção de qualidade almejada para a educação básica. Para tanto, o artigo pretende problematizar o conceito de qualidade da educação circunscrito no Estatuto da Criança e do Adolescente, com vistas a reafirmar a vontade original dos legisladores, respaldada pelos movimentos populares. Mas, embora venha no lastro das lutas pela afirmação da cidadania e represente um epítome dos ideais, sonhos, experimentos e pesquisas acadêmicas, o Estatuto ainda não foi completamente efetivado. Em sentido inverso, há um crescente número de discursos que propõem sua revogação, parcial ou total, que desemboca na tramitação de vários projetos de lei, buscando tais alterações.

Nesse contexto, a qualidade da educação se apresenta como um quadro de referências dos direitos humanos infanto-adolescentes, se impondo como uma ampliação do espectro da cidadania dos sujeitos educandos com fins à garantia da proteção integral desse grupo etário – razão do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desde a aprovação do Estatuto, a nova concepção do direito à educação assegurou novidades à forma de organização da educação básica, antes mesmo da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), com enorme impacto no cotidiano das pessoas, especialmente daquelas que estavam fora dos sistemas escolares por conta de uma marginalização secular. Assim, a positivação do direito à educação, tendo como princípio a qualidade, indica as possibilidades e os limites de atuação dos sujeitos envolvidos para sua realização. Conforme Bobbio (2004, p. 74),

[...] direito é uma figura deôntica, e, portanto, é um termo da linguagem normativa, ou seja, de uma linguagem na qual se fala de normas e sobre normas. A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente, quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação.

No caso dos dispositivos referentes à proteção integral da criança e do adolescente, supõe-se, como dever de garantia, a ação articulada entre Estado, comunidade e família. Entretanto, numa sociedade como a brasileira, em que as leis, muitas vezes, foram armas para preservar privilégios e um instrumento para repressão e opressão das camadas mais fragilizadas da sociedade, os direitos

podem ser percebidos como concessão e outorga do Estado, dependendo da vontade pessoal ou do arbítrio do governante.

Desse modo, os direitos são precariamente efetivados, porque pouco passam pelo campo da exigibilidade, seja formal ou informal. No que se refere à qualidade da educação, nesse modo de agir, ela vai se restringindo ao campo do privilégio, destinado a uma pequena camada da sociedade.

A legislação nacional, ao incorporar o conceito de qualidade do ensino com base na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não o adotou de forma precisa no que diz respeito à sua composição, propriamente dita, ou seja, quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro. Tal imprecisão vem permitindo variados e divergentes significados e orientações políticas para seu alcance.

Tomando como base tal preocupação, nos propomos, por meio de um estudo bibliográfico e levantamento documental, a percorrer a legislação garantidora dos direitos da criança e do adolescente, com vistas a problematizar a concepção de qualidade tal como ali se anuncia, ou seja, na perspectiva da formação para cidadania correspondendo aos padrões e às necessidades da comunidade à luz do *pleno desenvolvimento da pessoa*, consoante o art. 205 da Constituição.

Para tal finalidade, este artigo é organizado a partir da caracterização da educação do ponto de vista dos direitos humanos, seguida por uma discussão sobre a qualidade inscrita no Estatuto da Criança e do Adolescente, pontuando a ideia de proteção integral. Por fim, são apresentadas as características da qualidade da educação pretendida.

PENSAR A EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

A ideia de dignidade humana é tão antiga quanto a história da própria humanidade e existe de variadas formas, em todas as culturas e regiões, ao passo que hoje o maior problema em relação aos direitos humanos não é tanto o de justificá-los, mas sim o de protegê-los. E essa é a ideia central do tema.

A aspiração de proteger a dignidade humana de todas as pessoas está no centro do conceito de direitos humanos. Este conceito coloca a pessoa humana no centro da sua preocupação, é baseado num sistema de valores universal e comum dedicado a proteger a vida e fornece o molde para a construção de um sistema de direitos humanos protegido por normas e padrões internacionalmente aceites. (BENEDEK, 2012, p. 44)

A concordância dos termos dos direitos humanos deu-se num processo gradativo. Sua aceitação como universais, pelo menos nos países ocidentais, é fruto das mudanças sucedidas ao longo do tempo em relação à estrutura da sociedade e ideia de humanidade, além das ocorrências de diversas lutas e revoluções que vão assegurando cartas de direitos. Daí que a compreensão do termo, tal qual aplicamos hoje, “é o resultado do pensamento filosófico dos tempos modernos, com fundamento na filosofia do racionalismo e do iluminismo, no liberalismo, na democracia, e no socialismo” (BENEDEK, 2012, p. 51).

Os direitos humanos constituem normas mínimas necessárias para se ter uma vida digna e trata-se de algo inerente à própria condição humana, sendo, portanto, axiológicos. Daí a importância que ocupa a educação nessa configuração como forma de disseminar um valor, como observa Gomes (2011, p. 47):

A forma de disseminar o princípio nuclear da dignidade da pessoa humana e outros valores está diretamente ligada à ideologia que se transmite através da educação e da cultura, que ocupam o eixo estrutural principalmente na construção histórica de criar e recriar uma sociedade melhor, mais justa, livre e igualitária.

Em outros termos, a educação é a porta de entrada para que possamos participar ativamente de todos os espaços sociais e dos destinos políticos locais e globais. Por ela, experienciamos os benefícios de outros direitos, inclusive o da inserção no mundo profissional.

O exercício de muitos dos direitos civis e políticos, tais como a liberdade de informação, liberdade de expressão, direito ao voto e a ser eleito, entre outros, depende de, pelo menos, um nível mínimo de educação. Igualmente, um conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais, tais como a escolher o trabalho, a receber remuneração igual por trabalho igual. (BENEDEK, 2012, p. 277)

Por isso, a educação é anunciada como direito no contexto da Revolução Francesa e reafirmada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO – CESE, 2018, p. 80), como mostra seu artigo 26:

1. Todo ser humano tem direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A educação elementar será obrigatória. A educação técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A educação promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações e grupos raciais ou religiosos, e deve desenvolver as atividades da ONU 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.

Por essa Declaração, o direito humano à educação vincula-se a três objetivos específicos: pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecimento do respeito aos direitos do ser humano e às liberdades fundamentais; promoção da compreensão, da tolerância, do respeito e da convivência pacífica, sendo meio pelo qual as minorias étnicas e linguísticas preservam e reforçam suas identidades culturais; e incentivo às atividades da Organização das Nações Unidas (ONU) para a manutenção da paz.

Assim sendo, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a normatização da educação como direito humano está registrada num conjunto variado de documentos e declarações sobre o tema, de caráter regional e/ou mundial: Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1989; dentre tantos outros. Desse modo,

[...] não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois secundária, e pouco a pouco, até mesmo, universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. (BOBBIO, 2004, p. 69)

O conjunto das declarações habilita todos os indivíduos como beneficiários e determina o comprometimento dos Estados de *respeitar, proteger e implementar* tal direito.

A obrigação de respeitar proíbe o Estado de agir em contravenção de reconhecimentos de direitos e liberdades, interferindo ou constringendo.

[...] A obrigação de proteger requer que o Estado tome medidas, através de legislação ou por outros meios, que previnam e proibam a violação. [...] A obrigação de implementar significa a obrigação de uma concretização progressiva do direito. (BENEDEK, 2012, p. 277)

Então, a proclamação de um direito na área social (e nesse caso o direito à educação) se apresenta, ao mesmo tempo, como uma conquista (*respeito*), uma obrigação (*proteção*) e uma concessão (*implementação*). Esse conteúdo normativo tem importância decisiva em relação à aplicação prática dos deveres estatais quanto ao direito à educação. E sua proteção exige, necessariamente, a presença do Estado, conforme aponta Bobbio (2004, p. 67):

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.

Tal presença se materializa por meio das políticas públicas implementadas, posto que declarar um direito equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia, que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais.

Então, a efetividade do direito à educação como área social exige o comprometimento do Estado com o planejamento de políticas públicas que assegurem sua satisfação. Conforme as normas constitucionais brasileiras, decorrentes do artigo 227 da atual Carta Magna, para que sejam assegurados os direitos da criança e do adolescente, carece-se da ação articulada e sincrônica dos sujeitos que compõem as famílias, a sociedade civil e o Estado com vistas à garantia da Proteção Integral.

Essa articulação passou a ser nominada de Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) a partir da regulamentação dada pela Resolução n. 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2006), com vistas a alcançar seu objetivo a partir da implementação das políticas de proteção e de promoção dos direitos infanto-adolescentes, além do exercício do controle social sobre tais ações.

Nesse modelo de ação articulada das políticas, como efetivação dos direitos humanos, cada um dos membros das comunidades componentes do Estado-Nação é igualmente importante para a integralidade da proteção de todas as crianças e de todos os adolescentes. Rompe, portanto, com o esquema de mando autoritário, projetando a superação do patriarcalismo, do patrimonialismo, do mandonismo e do coronelismo como princípio da gestão do bem público.

Tal proposição não implica afirmar que, só com isso, esteja o problema do direito resolvido. A tradição das políticas sociais no Brasil tem um forte viés elitista, e que naturaliza as desigualdades e exclusões (sociais, econômicas e culturais) – e tradicionalmente reserva apenas às camadas sociais mais elevadas o acesso ao bem-estar social. Nesses termos, tratar da educação na ótica dos direitos humanos requer focalizar seu caráter social, conforme o que se segue.

A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO DE NATUREZA SOCIAL: OLHAR SOBRE A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição Federal do Brasil de 1988 ampliou, expressivamente, a abrangência dos direitos e garantias fundamentais. Desde o seu preâmbulo, é prevista a estruturação do Estado de direito fundado na democracia, com o objetivo de 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, plural e não discriminatória. Portanto, de todos os direitos anunciados, a educação prescinde de primordial cuidado, clareza e contundência. Na Carta Magna, o tema é tratado em cerca de 30 artigos e, indiretamente, mais de 20 artigos ainda o alcançam.

O sexto artigo constitucional define o grupo dos direitos sociais, dando à educação a primazia desse catálogo: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Ao integrar o grupo dos direitos sociais, a educação passou a ser dever precípua do Estado, isto é, este tem um dever legal de garanti-la a todas as pessoas que a ele recorram.

A esse respeito, explicita Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 332):

Também o direito fundamental social à educação obteve reconhecimento exposto no Art. 6º de nossa Constituição, integrando, portanto, o catálogo dos direitos fundamentais e sujeito ao regime jurídico reforçado a este atribuído pelo Constituinte (especialmente Art. 5º, § 1º, e Art. 60, § 4º, inc. IV). [...] da análise dos quatro primeiros dispositivos do Capítulo III da ordem social (Art. 205 a 208), já que entendemos que no mínimo quanto a estes se poderá considerá-los integrantes da essência do direito fundamental à educação, compartilhado, portanto, a sua fundamentalidade material e formal.

Os direitos sociais evocam a noção de promoção, cuidado e proteção, como atividade estatal intensa de garantir os interesses da sociedade. Vinculam-se aos princípios da própria República, já que se alocam nos ideais de solidariedade, justiça social e igualdade material, em atendimento às necessidades dos mais carentes de proteção estatal. Sua aplicação tem a finalidade de alcançar igualdade de oportunidades, redução das desigualdades e melhores condições de vida para todos.

Os direitos sociais obedecem às normas gerais que proporcionam o atendimento de condições para que haja o desenvolvimento da pessoa humana. Trata-se de

[...] prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2005, p. 286)

A proclamação de direito social concedida à educação parte do pressuposto do avanço dos direitos em âmbito local, mas, sobretudo, internacional. A demarcação dos direitos sociais da cidadania deu-se de modo lento, num processo complexo, ligando-se às transformações globais da sociedade, mas sempre acompanhado do nascimento do Estado democrático de direito. Assim lembra Bobbio (2004, p. 73):

A relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser feitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação a própria teoria são precisamente as exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido.

Tais direitos vão se materializando nas declarações de direitos e se incorporando nos princípios das Constituições dos Estados-Nação. Observe-se, contudo, que a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e a segurança jurídica tiveram primazia em seus reconhecimentos como

direitos civis a serem protegidos pelo Estado. A educação, apesar de sua importância, foi incorporada a esse seleto grupo com certo atraso, mesmo que hoje esse direito esteja praticamente universalizado.

O avanço dos direitos, inclusive à educação, pode ser observado no tratado *Cidadania, classe social e status*, de Marshall (1967). O autor volta seu estudo para a experiência da Inglaterra e, a partir daí, diferencia os direitos classificando-os por períodos: os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no século XIX; e os sociais, no século XX.

Em que pese à cidadania, Marshall (1967) tripartiu o conceito e atribuiu ao cidadão o preenchimento necessário de três requisitos: o aspecto civil (direito à liberdade civil, ao trabalho e à propriedade); o aspecto político (em linhas gerais, votar e ser votado); e o aspecto social (direito à saúde, à educação e a uma vida digna). Segundo o autor, a sequência apresentada não trata apenas de uma ordem cronológica, mas, sobretudo, lógica. Conquistados os direitos civis, os cidadãos passaram a exigir os direitos na participação do Estado. A partir daí, garantias sociais foram sendo estabelecidas como função do Estado, inscrevendo-se na ordem jurídica.

Dessa forma, Marshall pretendia explicar uma sociedade na qual as diferenças de classe fossem legítimas em termos de justiça social e colaborassem mais intimamente para o benefício comum de todos. A educação, nesse contexto, surge como um direito social proeminente, pressuposto para o exercício adequado de direitos sociais, políticos e civis.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvidas, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. [...] A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. (MARSHALL, 1967, p. 73)

Por esse trajeto, verifica-se que, pela escolarização, a cidadania se opera dentro de uma estratificação social. É um pré-requisito para se usufruir dos demais direitos civis, políticos e sociais, emergindo como componente básico dos direitos humanos.

A despeito da lógica na consumação da conquista dos direitos acentuada por Marshall, esse caminho não foi observado nas *terras brasílicas*. O “Brasil não passara por nenhuma revolução, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França. O processo de aprendizado democrático tinha de ser, por força, lento e gradual” (CARVALHO, 2016, p. 49). Por assim dizer, não houve experiência política anterior que fosse capaz de preparar o cidadão brasileiro para o exercício de suas obrigações cívicas, o que retardou a consciência sobre a democracia e a cidadania no Brasil.

Tomando por empréstimo as categorias elaboradas por Marshall, José Murilo de Carvalho (2016), anota que a própria cidadania é um fenômeno histórico e, como tal, os caminhos para sua tomada são distintos e nem sempre seguem uma linha reta. Portanto

[...] aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. (CARVALHO, 2016, p. 19)

Dessa forma, se instruindo pela construção da história brasileira, o autor aponta que aqui os direitos políticos foram concebidos antes que os brasileiros tivessem adquirido, por conta e vontade próprias, os direitos civis. Em que pese à cronologia da conquista dos direitos sociais em nosso país, o processo histórico de construção da cidadania iniciou-se com os direitos políticos, no século XIX, na Constituição Imperial, e evoluiu com os direitos sociais e civis.

A inversão da lógica de Marshall assumida localmente, no entender do pensador brasileiro, não era fruto do mero acaso, mas sim de uma construção por parte das elites que manteve afastada a população do poder e das decisões políticas.

Carvalho (2016) propôs, por via de consequência, o conceito de *estadania* para compreender o fenômeno histórico do caso brasileiro. A partir desse conceito, o autor explica a dependência do sujeito relativamente às políticas estatais, sendo o direito/conquista fruto de uma benesse dos governantes aos governados – uma concessão. Dessa forma, o *status* de cidadão no Brasil – bem como a efetivação dos três aspectos propostos por Marshall – ficou reservado a uma pequena elite.

A despeito dessa constituição histórica da cidadania no Brasil, a Carta Constitucional de 1988 põe à luz as contradições dessa conjuntura, ao reconhecer a desigualdade e a discriminação em vista da superação dos mecanismos históricos do nosso *autoritarismo social* negador do acesso e da garantia de amplos direitos. A ampliação do direito à educação liga-se intrinsecamente ao movimento de anúncio dos direitos sociais, em que novos sujeitos são reconhecidos e novas exigências são apontadas para a ação do Estado.

Através do reconhecimento dos direitos sociais, surgiram – ao lado do homem abstrato ou genérico, do cidadão sem outras qualificações – novos personagens como sujeitos de direitos, personagens antes desconhecidos nas Declarações dos direitos de liberdade: a mulher e a criança, o velho e o muito velho, o doente e o demente, etc. (BOBBIO, 2004, p. 72)

Daí, a educação anunciada como um direito fundamental de natureza social representa,

[...] para aquele que a ela se submete, uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar. (DUARTE, 2007, p. 697)

Ante o exposto, a garantia do direito à educação catalisa esforços ao desenvolvimento da cidadania, ou seja, à garantia dos direitos civis, políticos e sociais. Portanto, sua abrangência só pode ser compreendida numa dimensão de sociedade/coletividade.

Nesse percurso, a Constituição Federal, explicitamente, reconhece:

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. (BRASIL, 1988)

Além de denotar o reconhecimento expresso da universalidade dessa categoria de direitos, “a sua implementação demanda a escolha de alvos prioritários, ou seja, grupos de pessoas que se encontram em uma mesma posição de carência ou vulnerabilidade” (DUARTE, 2007, p. 698), posto que o objetivo dos direitos sociais é corrigir desigualdades características das sociedades de classe, aproximando grupos ou categorias marginalizadas. Desse modo, o artigo 206 apresenta os critérios adotados pela Lei, para a relação de igualdade, além de expor novos aspectos: a gratuidade da educação e a qualidade do ensino. Assim está descrito:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- [...] IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- [...] VII - garantia de padrão de qualidade; (BRASIL, 1988)

O dispositivo que trata da igualdade de condições para o acesso e permanência à escola tem encontrado importante reforço não apenas nas políticas sociais (Bolsa Família, por exemplo), mas também na atuação dos agentes do Sistema de Garantia de Direitos, com fundamento no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Mas é no artigo 208 que o direito à educação é detalhado, introduzindo instrumentos de garantia de cobrança desse direito.

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;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- 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;
- 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. (BRASIL, 1988)

Por seu turno, este artigo apresenta o estabelecimento de diretrizes na efetivação do *dever para com a educação* por parte do legislador, destacando a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, até mesmo para os que a ele não tiveram acesso em tempo oportuno. Observa-se uma estreita relação de direito e dever.

Este jogo entre direito e dever implica aos interessados, quando na falta deste atendimento, o acionar de instrumentos jurídicos e processuais capazes de fazer respeitar um direito claramente protegido. Nesse sentido, a Constituição aciona a própria sociedade civil como espaço consciente de poder e de controle democrático do próprio Estado, a fim de que nenhum cidadão fique sem o benefício da educação escolar. (CURY, 2002, p. 260)

Assim, a educação constitui um direito público subjetivo. Ou seja, um bem inalienável, legalmente confirmado e que garante ao interessado exigir seu cumprimento pelo poder público, como é possível aferir nos parágrafos do artigo 208 da Constituição:

- § 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 frequência à escola. (BRASIL, 1988)

O legislador ainda teve o cuidado de articular a concretização do direito à educação, admitindo a responsabilização do gestor público pela ausência da sua oferta. Além disso, é importante anotar que o registro da educação como direito da cidadania e dever do Estado imputa o acionamento do mandado de injunção, dentre outros instrumentos legais, no sentido de garantir que o Estado universalize a educação básica e para que possam ser controlados os abusos que vierem a ser perpetrados pelo poder estatal.

Portanto o direito público subjetivo consiste num instrumento jurídico de controle da atuação do Estado, por meio do constrangimento judicial, em caso de não execução de seu dever.

[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). (DUARTE, 2004, p. 113)

Nessa configuração, instrumentaliza-se o sujeito do direito com ferramentas eficazes na busca de sua exigibilidade, ou mesmo na luta pela proteção desse direito, tendo em vista as vorazes afrontas aos direitos sociais assistidas nos últimos meses. Reporta-se também ao Estado a necessidade de sua atuação como *Estado Máximo*, a fim de encontrar robustez para ampliar suas ações perante a garantia do direito social.

Assim sendo, os direitos sociais, pela própria natureza, *invocam do poder político uma demanda de recursos para sua aplicabilidade plena*, em consonância ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Os direitos sociais, econômicos e culturais, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas técnicas, isoladamente e por meio da assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização dos direitos previstos. (PIOVESAN, 2003, p. 175)

Por esse caminho, cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado a obrigação da oferta do serviço, assegurando especificamente à educação a oferta principiada de qualidade.

A concretização do direito à qualidade, levada a cabo pelos direitos educacionais, implica grandes desafios, pois envolve múltiplas variáveis, que podem ser políticas, econômicas, de concepção de políticas públicas, e passa pela *proibição de retrocesso* – condição imposta pela doutrina jurídica brasileira, que perpassa a preservação aos direitos sociais e o seu cumprimento.

Com tal característica, a qualidade toma lugar nessa esfera como o produto de algo maior, decorrente de décadas de luta pelo projeto de humanização dos sujeitos, pela democracia que possibilita a *cidadania ativa*. Isso significa que o conteúdo do direito à educação não é ideologicamente neutro; sua finalidade denota um forte juízo de valor e depreende uma visão global da Carta Constituinte: a difusão e a promoção dos princípios republicanos, da dignidade da pessoa humana e da democracia.

Mesmo que nas últimas décadas tenha havido uma nova perspectiva para o direito à educação e em torno da qualidade tenham sido discutidas e implementadas as mais diversas políticas educacionais, a melhoria dessa mesma qualidade não é um fato, nem um ato, que depende exclusivamente do texto positivado. Fatores políticos, econômicos, o engajamento da sociedade, o nível de democracia e das estruturas de Estado são aspectos necessários para a efetivação da qualidade almejada para a Proteção Integral, que buscaremos vislumbrar na próxima seção deste artigo.

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO: CAMINHO PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL

A Carta Magna brasileira responsabiliza a família, a sociedade e o Estado para assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, um conjunto de direitos, dos quais dá primazia à educação:

Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Esse dispositivo constitucional credita ao grupo de pessoas com até 17 anos completos, sujeitos de direitos, a garantia individual e coletiva dos mesmos direitos assegurados aos demais cidadãos. Também preconiza a doutrina jurídica da proteção integral, ao estabelecer que o conjunto dos direitos anunciados visa a colocar a criança e o adolescente a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e/ou opressão.

Tendo em vista esse artigo, supera-se a visão dicotômica das legislações anteriores que categorizam crianças *versus* menores, fundamentada numa lógica intervencionista do Estado na vida dos meninos pobres, que ressaltava a cultura do trabalho e da penalização. Imiscuída no patamar jurídico e institucional, de caráter paternalista e autoritário, essa noção via na pobreza uma patologia social.

Para tornar exequível essa norma constitucional, por força da mobilização social, fez-se o Estado aprovar a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, como regulamentadora dos direitos infanto-adolescentes, a fim de que sejam asseguradas todas as oportunidades e facilidades, possibilitando à população infantil o pleno desenvolvimento. E, nesse feito, “abrangendo o aspecto físico, mental, moral, espiritual e social” (DUARTE, 2010, p. 167), em condições de liberdade e dignidade.

Desse modo, a concepção do direito à educação contida nos textos da atual Carta Magna brasileira, refletida no Estatuto da Criança e do Adolescente, é condição ínsita ao ser humano, sem a qual não haveria o pleno desenvolvimento dos outros direitos e, portanto, a consecução de sua dignidade.

O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si. (CURY, 2002, p. 258)

Isto é, o seu alcance reflete como condição de autodefinição enquanto espécie, além de propiciar e promover sua participação ativa e responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Nesse itinerário, a concepção de educação circunscrita nessas letras legais é assegurar que todas as crianças e todos os adolescentes possam usufruir do desenvolvimento de suas próprias humanidades e desfrutar de forma ativa da construção do mundo comum, como menciona Hannah Arendt (2009, p. 247):

A educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para a tarefa de renovar um mundo comum.

Com essa definição, Arendt (2009) nos ajuda a elucidar o próprio sentido de educação. Articulam-se, nesse conceito, proteção, responsabilidade, liberdade, respeito, dignidade e sociabilidade. Preceitos estruturantes dos direitos infanto-adolescentes e realizáveis, senão, por meio de uma educação afeita de qualidade.

Então, a compreensão da qualidade é indissociável da compreensão do próprio direito educacional, visto que é uma das condições imprescindíveis para a atividade de ensino. Porém, comumente confundida apenas com a obtenção de notas altas em testes de larga escala, a qualidade é sobretudo alcançada por meio da imersão do sujeito educando na própria sociedade (comunitária ou global) e pela prática social, vivenciando novas experiências de ampliação da democracia e do exercício efetivo da cidadania, como conquistas de todos. Configura-se, então, como condição fundante para a realização e o usufruto de todos os direitos, sejam estes civis, políticos, sociais, econômicos, ambientais ou de qualquer outra natureza.

Corroborando essa perspectiva, o Parecer da Câmara de Educação Básica, CNE/CEB n. 7, assegura que o termo em questão estabelece relações com “uma determinada ideia de qualidade de vida na sociedade e no planeta Terra”, porque a compreensão em toda a sua dimensão “inclui tanto a qualidade pedagógica quanto a qualidade política” (BRASIL, 2010). Desse modo,

[...] trata-se da exigência de se conceber a qualidade na escola como qualidade social, que se conquista por meio de acordo coletivo. Ambas as qualidades – pedagógica e política – abrangem diversos modos avaliativos comprometidos com a aprendizagem do estudante, interpretados como indicações que se interpenetram ao longo do processo didático-pedagógico, o qual tem como alvo o desenvolvimento do conhecimento e dos saberes construídos historicamente e socialmente. (BRASIL, 2010)

Por essa via, ser educado implica o reconhecimento e a concretização de seus direitos civis, políticos e sociais. E, para que possamos compreender a concepção de qualidade como proteção, enveredemos pelo caminho trilhado sobre essa temática inscrito no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os primeiros seis artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente expõem sua finalidade, que é a proteção integral (Art. 1) de todas as pessoas entre 0 e 17 anos (Art. 2), realizável por meio do gozo do conjunto dos direitos humanos e assegurando-lhes todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (Art. 3). Para isso, é requerida a corresponsabilização da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público para garantir, com *absoluta prioridade*, a efetivação dos direitos (Art. 4).

Esse instrumento não apenas reconheceu a necessidade de proteção integral à criança e ao adolescente, por meio da execução do conjunto de medidas especiais (Art. 5) e das políticas sociais (Art. 6), como também destinou capítulos próprios para tratar da proteção pretendida.

No caso da educação, esse direito passou a ser tratado no capítulo IV – do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, em que são estabelecidos seus objetivos, os direitos dos educandos e as obrigações do Estado, dos responsáveis legais e dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino.

O Estatuto é o primeiro caderno normativo, após a edição da Constituição de 1988, a tratar do direito humano à educação, uma vez que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9.394 e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) datam de 1996, e o Plano Nacional de Educação, de 2001. Portanto, durante seis anos, foi o Estatuto que definiu o percurso a ser seguido pelos gestores educacionais em relação à educação de

crianças e adolescentes, situação que causou estranheza e oposição, ainda mais porque no capítulo destinado ao tema não há nenhuma referência à questão disciplinar ou de *sanção-educação*, como outrora, envolvendo o sujeito educando.

De forma geral, o tratamento dado à educação pelo Estatuto pormenoriza os artigos constitucionais, determinando pelo artigo 53 que “a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1990), ainda que, dentre os seis direitos educacionais anunciados por este artigo estatutário, cinco consignam novidades perante a Constituição Federal de 1988: ser respeitado por seus educadores, o que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente (na LDBEN não há menção objetiva sobre esse item); contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; organizar-se e participar de entidades estudantis; ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais (esses aspectos situam-se na gestão democrática do ensino, apontada pela Constituição Federal como um princípio genérico, a ser regulamentada posteriormente); e ter acesso à escola pública e gratuita próxima da residência, garantindo a matrícula em estabelecimento de ensino onde irmãos frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica, com o objetivo de refrear o abandono da escola.

Em busca de assegurar a proteção integral contra as violências ou negligências, às unidades de ensino fundamental cabe a obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de: maus-tratos aos seus alunos, estabelecendo penalidade para os profissionais de instituição de ensino que deixarem de encaminhar a este órgão os casos de violências percebidos (nesse item enseja-se a compreensão do dever da comunidade escolar com o bem-estar de todas as crianças e de todos os adolescentes, mas não se restringe a esses dispositivos a ação protetiva); e reiteração de faltas injustificadas.

Às famílias cabe a obrigação de matricular os filhos ou pupilos na rede regular de ensino a partir dos quatro anos de idade e acompanhar seu desenvolvimento cognitivo, bem como participar da construção das diretrizes e das atividades pedagógicas.

E, por se constituir de um “direito fundamental de natureza social, como tal, foi criado para proteger, prioritariamente, classes ou grupos desprotegidos do poder econômico e político” (DUARTE, 2010, p. 169). Ou seja, “o aspecto social gera obrigações estatais positivas tendentes a tornar o direito à educação primária disponível e acessível a todos, incluindo crianças de rua, comunidades rurais dispersas, portadores de necessidades especiais, etc.” (DUARTE, 2007, p. 701).

Além disso, ainda cabe ao Estado estimular pesquisas, experiências e novas propostas relacionadas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Nesse sentido, o compromisso em favor da qualidade da educação pretende mobilizar os diferentes atores da sociedade compostos no SGDCA. Nem a escola (Estado), nem a família, nem a comunidade cumprem seu papel com autossuficiência. Articulados, influenciam pensamentos, posicionamentos políticos e decisões que impactam diversas esferas da sociedade, ocasionando a conquista de novos direitos e a manutenção de outros – especialmente num país onde a história da criança e do adolescente foi fortemente marcada por uma relação autoritária e adultocêntrica.

Assim, essa lei criou mecanismos que asseguram às crianças e aos adolescentes o acesso e a permanência na vida escolar, prevendo sanções para a família e para o Estado em situações de ofensa contra esses direitos. Em caso de falta, omissão ou abuso dos responsáveis, ou em razão da conduta do próprio adolescente, é determinada aplicação de medidas especiais de proteção, previstas a partir do artigo 98 dessa legislação.

Ao Estado é incumbida a responsabilidade de ofertar a educação fundamental à criança e ao adolescente, do contrário, pode sofrer sanção administrativa, nos termos desse Estatuto.

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

- I - do ensino obrigatório;
- II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;
- [...]
- VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade. (BRASIL, 1990)

Nesse sentido, sua *falta* ou a *oferta irregular* podem [e devem] ser entendidas como a ausência de qualidade educacional. Portanto, as construções teóricas que permeiam os fundamentos da qualidade da educação para a proteção integral infanto-adolescente implicam uma concepção que elucide o significado de justiça social e embase o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente de forma eficiente. Esse Sistema deve propiciar a distribuição dos bens educativos que oportunizem o desenvolvimento do potencial dos indivíduos, no sentido de diminuição da desigualdade social, desconstrução de preconceitos e ressignificação do seu protagonismo social.

Por fim, apontam-se a seguir as ações de convergência para assegurar a qualidade da educação perseguida pelo Estatuto.

AS CONVERGÊNCIAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ANUNCIADAS PELO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente cercou o direito à educação escolar de crianças e adolescentes de inúmeros mecanismos protetivos, como expressão para a própria *educação de qualidade*. Para isso, buscou alcance da totalidade dos direitos infanto-adolescente num Sistema que abrigue as instituições e seus mecanismos de promoção, proteção e controle para a proteção integral.

Posto que a interpretação dessa lei e a aplicação de seus dispositivos só podem ser realizadas considerando-se seus fins sociais e as exigências do bem comum, em usufruto das efêmeras fases da vida que são a infância e a adolescência (Art. 6º, ECA), o direito educacional anunciado pelo Estatuto possui um viés de utilidade social, pautado em valores que presidiram a *vontade* desse novo ordenamento jurídico: a superação do corporativismo, do elitismo, do berço, do dogmatismo religioso ou ideológico e da fragmentação excludente – sem que essa igualdade seja utilizada para a aniquilação de direitos, mas para o seu pronunciamento. Assim como nos expõe Santos (2003, p. 56):

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Nessa perspectiva, e tendo como base a coleta de dados para defesa de doutoramento em Educação, Nascimento (2018) indica três dimensões indissociáveis para compreender o argumento da qualidade da educação, como vista no Estatuto, apresentadas a seguir.

1. *A formação intelectual e o respeito e promoção à constituição das identidades das infâncias*, relacionados à capacidade do ensino de introduzir os infantis num mundo que lhes antecede, nesse sentido, informando-os e introduzindo-os nas diferentes áreas do conhecimento, inclusive por meio da literatura e das artes em geral. Nesse prospecto, deve-se desenvolver a capacidade da tolerância e

do altruísmo e das afirmações dos lastros culturais de constituição étnicas, de forma que os sujeitos possam estabelecer uma correlação estrita entre o universo acadêmico e sua imersão comunitária.

A (in)formação parcial, deficitária e sem equidade tem promovido desigualdades e fomentado injustiças e preconceitos de classe, raça e gênero, assim como pode levar a um padrão de aparação social, expressamente reproduzido na forma como os conflitos políticos estão sendo administrados pela sociedade atualmente.

2. *A educação fundada nos valores dos direitos da cidadania vinculada ao protagonismo infanto-adolescente* para as práticas dos deveres, em que pese à proteção contra os maus-tratos, a violência e a negligência dos agentes públicos ou dos núcleos familiares.

A prática política perpetrada na conjuntura do ensino, associada a uma didática de valores que não se aprendem somente intelectivamente, mas também pela consciência ética, tem a capacidade de instigar os grandes valores democráticos que contemplam o respeito e a promoção das liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade.

A educação para a democracia difere, também, da simples instrução cívica, que consiste no ensino da organização do Estado e dos deveres do cidadão, bem como difere da formação política geral, que visa a facilitar aos indivíduos a informação política, qualquer que seja o regime vigente. Em decorrência, a EPD nunca se fará por imposição, como uma doutrina oficial, mas pela persuasão, até mesmo porque um dos valores fundamentais da democracia é a liberdade individual, que não pode ser sacrificada em nome de uma ideologia nacional. (BENEVIDES, 1996, p. 228)

A educação como formação e afirmação dos direitos humanos deseja conduzir o sujeito a uma tomada de consciência da sua dignidade e de seus semelhantes – o que propicia o valor da solidariedade e gera a motivação de proteção –, mas também põe esse sujeito numa melhor condição de exercer sua soberania enquanto cidadão.

3. *A educação para o exercício comportamental pela afirmação de sujeitos de direitos*, no sentido de enraizar, no cotidiano dos indivíduos, atitude de tolerância diante do diferente ou discordante, bem como a construção da proatividade cidadã, da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum. Para alcançar esse objetivo, é preciso combater a desigualdade e educar contra a barbárie, o que exige axiologicamente uma perspectiva de formação intercultural que assegure sua dimensão de experiência crítica.

Em outros termos, o ensino republicano inscrito no Estatuto exige conhecimentos básicos para a vida política, social e para inserção no trabalho, mas igualmente um ensino pautado na ética, na democracia e no desenvolvimento das capacidades de afirmação do sujeito como protagonista de sua própria história e coconstrutor da historicidade local e nacional.

À vista do exposto, a qualidade da educação e a cidadania pressupõem a supremacia da *res publica* (*coisa pública*) que, por sua vez, não acontece sem que haja *democracia*.

O princípio republicano designa a supremacia do bem comum sobre os interesses individuais, o que implica moralidade e responsabilidade públicas, além da igualdade de todos e a valorização da dignidade humana. O princípio democrático designa, de modo geral, a supremacia da vontade popular e implica a preservação da liberdade e a igualdade de direitos, assim como todos os demais direitos fundamentais. (RANIERI, 2013, p. 68)

O avanço almejado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente impõe à lógica da República uma acepção cabal desse termo, isto é, um regime político para soberania do seu povo, voltado para o interesse coletivo e para a proteção dos mais fracos. Para isso, e inclusive para superação dos

ataques aos direitos humanos, é necessária a disposição de manter tais princípios como valores da sociedade – implicando o caráter laico e o ético.

E, assim, é possível situarmos a *qualidade* com base na formação de um espírito público que norteie a atuação escolar, sendo a formação dos sujeitos moldada como atividade a se constituir o próprio ser humano. Por esse motivo, uma educação que busque assegurar a qualidade por meio dos instrumentos de mercado, como finalidade precípua dos processos de escolarização, dissocia-se dos princípios da proteção integral anunciada pelo Estatuto.

O discurso de qualidade educacional que emerge da agenda de *humanização* remete ao enfrentamento, ao menos a consciência, do conjunto de determinantes que interferem no campo das relações sociais mais amplas, tais como as questões macroestruturais, como concentração de renda e desigualdades sociais, entre outras.

Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente. Em outras palavras, é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202)

A qualidade da educação, portanto, é transpassada pelos limites e pelas possibilidades das dinâmicas pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. Conforme as crianças e os adolescentes são introduzidos e iniciados num mundo preexistente, imbricados nos processos de escolarização, são também capazes de *iniciar algo novo* e imprevisto.

Como condição de potencializar uma *ação-no-mundo*, a qualidade – como adjetivo da educação – adquire um significado para uma formação humana, não limitada às necessidades de sobrevivência e do consumo, mas, sobretudo e especialmente, para o que promove sua própria humanização (sua relação com o EU) e o exercício de uma cidadania ativa (sua relação com o outro e com o mundo).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi redigido com base em uma mobilização social em torno da proteção das infâncias e adolescências brasileiras que sucumbiam pelas mãos dos esquadrões da morte, do trabalho infantil e eram submetidas às mais diversas e perversas formas de marginalização. Era preciso não só garantir o acesso universalizado à escola pública de crianças e adolescentes, mas também postular uma permanência com a devida qualidade.

De tal modo, observamos, por meio da positivação desse direito, sua organização para atender às mais variadas parcelas da população, tornando obrigatória a educação escolar dos quatro aos 17 anos. Assim, vem sendo possível incorporar importante parcela da população que antes não tinha acesso à educação escolar, mesmo que não tenhamos superado, ainda, o modelo educacional dicotômico.

A educação de qualidade pretendida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente tem a difícil tarefa de assegurar a proteção integral infanto-adolescente, além de conduzir o educando à práxis cidadã, como percurso humanizante. Esse Estatuto almeja a construção de uma sociedade em que as condições e as oportunidades educacionais, econômicas e sociais não sejam predeterminadas – quase que como direitos reais repassados por herança –, mas, ao contrário, resultantes de uma sólida compreensão dos direitos humanos e da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BENEDEK, Wolfgang. *Compreender os direitos humanos: manual de educação para os direitos humanos*. Coimbra: Centro de Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012.
- BENEVIDES, Maria Victória. Educação para a democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Brasília, 1990.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 7, de 14 de dezembro de 2010 – Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos*. Brasília, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. *Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006 – Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília, 2006.
- COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO – CESE. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Edição Comemorativa – 70 anos da Declaração e 45 anos da CESE. 9. ed. Salvador: CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 2018.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, abr./jun. 2004.
- DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007.
- DUARTE, Clarice Seixas. O direito público subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito e o Estatuto da Criança e do Adolescente. In: CARACIOLA, Andrea Boari et al. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos em comemoração aos 20 anos*. São Paulo: LTr, 2010.
- GOMES, Maria Tereza Uille. *Direito humano à educação e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2011.
- MARSHALL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- NASCIMENTO, José Almir do. *A educação como dispositivo de proteção integral à criança e ao adolescente: um discurso de qualidade*. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.
- PIOVESAN, Flavia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- RANIERI, Nina Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES E DEFENSORES; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NOTA SOBRE AUTORIA

O artigo deriva de um processo de elaboração de pesquisa. José Almir do Nascimento participou como pesquisador no levantamento dos dados, que derivam de pesquisa de doutoramento; Carlos Roberto Jamil Cury, na condição de coorientador de doutorado, tornou-se coautor pelas interações havidas ao longo da pesquisa e da escrita, que resultaram neste artigo.

COMO CITAR ESTE ARTIGO

NASCIMENTO, José Almir do; CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação no horizonte da proteção integral infante-adolescente. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 679-697, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146873>

Recebido em: 02 OUTUBRO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 09 JUNHO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.