



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
Mestrado e Doutorado**



José Almir do Nascimento

**A EDUCAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E
AO ADOLESCENTE: UM DISCURSO DE QUALIDADE**

**RECIFE
2018**

José Almir do Nascimento

**A EDUCAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E
AO ADOLESCENTE: UM DISCURSO DE QUALIDADE**

Tese de doutoramento apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGE/UFPE).

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Marques
Coorientador: Prof. Dr. Jamil Cury

RECIFE
2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Andréia Alcântara, CRB-4/1460

N244e Nascimento, José Almir do.
A educação como dispositivo de proteção integral à criança e ao adolescente: um discurso de qualidade / José Almir do Nascimento. – Recife, 2018.
375 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Luciana Rosa Marques.
Coorientador: Carlos Roberto Jamil Cury.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2018.
Inclui Referências, Apêndices e Anexo.

1. Educação e Estado. 2. Qualidade da educação.
3. Criança e adolescente. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Marques, Luciana Rosa. II. Título.

379.9 CDD (22. ed.) UFPE (CE2018-22)

JOSÉ ALMIR DO NASCIMENTO

**A EDUCAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E
AO ADOLESCENTE: UM DISCURSO DE QUALIDADE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção de título de Doutor em Educação

Aprovada em 03 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luciana Rosa Marques (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Dr. Carlos Roberto Jamil Cury (Coorientador/Examinador Externo)
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Dr.^a Silke Weber (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Dr.^a Janete Maria Lins Azevedo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Dr.^a Alice Miriam Hap Botler (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Para aquelas e aqueles que comungam dos sonhos
transcritos neste trabalho!

LOUVAR E AGRADECER

À **Alaide Severina do Nascimento**, que como uma carregadeira de amor, em seu ventre me gerou, e de si me impregnou... e também nele [e por eles]: Dulce's, Biuzinha's, Antônio's, Adilson's, Fátima's, Marta's, Márcia's e Paulo's...

À memória daquele que minha vida cogerou: **Severino Basio do Nascimento**, possuidor de uma sapiência intrínseca, nos comunica no silêncio da nossa ancestralidade e fala em nós, e através de nós!

À **Isaac Eliasário do Nascimento Silva** que doando sua vida nos ensinou, pelo exemplo, a radicalidade daqueles que tem amor pela humanidade.

Ao meu companheiro de (*quase*) todas as horas, **Klebson Silva**, pelo bem que nos queremos, e por *outros nós* que atamos!

Aos príncipes-tríplice que permitiram que seu *castelo* tornasse também o meu lar durante os aprendizados na PUC Minas e na UFMG: **Glauber Diniz, Humberto Marcílio** e, claro, **Pipoca!**

A presença generosa *sui generis* de **Aluísio Ramos, Kildary Magalhães, Ana Melo, Eliana Guerra, Alecsandra Oliveira, Chacal, Áurea Guerra, Hermínia Boudens, Myrian Dennyse, Lígia Cabral, Rosângela Maria** e **Andreza Paula** – que *se filiam* pela doação diária de si! Doando-se, enchem meu coração de esperanças!

À **Riacho das Almas**, terra que me adotou, e me criou! Em seu chão me sustenta, alimenta meus sonhos e me provoca à *inventividade*.

À(o)s **colegas de escola**, desde o tempo que sequer lembro. Também a(o)s **colegas** da **faculdade** e da **pós-graduação**. Mas, que por alguns momentos, nos fizemos uma imensa família. Uns tantos ficaram pela estrada, outros tão rápidos passaram como um cometa. Mas há aqueles que permanecem e coadunam ideais na construção de *um outro mundo possível*.

À(o)s **professora(e)s** que eu tive, e a(o)s que quis ter. Como chuva ao longo de uma terra seca, permitiram brotar os sabores dos saberes. Mas, igualmente a solidão e a angústia de burilar ideias, provocar opiniões, *ilimitar* as possibilidades dos sentidos das coisas!

À(o)s **companheira(o)s de trabalho**, que a despeito da tirania de planos e ataques aos direitos educacionais resistem bravamente, e lutam! Mas, também à(o)s profissionais do magistério que estando em condições de subalternização, são, todos os dias, silenciada(o)s!

À **Escola de Conselhos de Pernambuco**, lugar de resistência em *tempos sombrios* – onde vidas transformam outras vidas. Lócus de vivência *transgeradora* com Humberto's, Edleuza's, Alisson's, Ana's, Anderson's, André's, Antônio's, Augusto's, Beth's, Cláudia's, Delma's, Eliúde's, Elton's, Emmanuel's, Gabriel's, Gabriela's, Heliwelton's, Hellen's, Hugo's, Júnior's, Laura's, Lídia's, Lurdinha's, Maciel's, Mário's, Marianna's, Mercês, Michelle's, Raquel's, Raul's, Roberto's, Silvino's, Silvio's, Tiago's, Valéria's...

À(o)s **Animadora(e)s de Comunidades** do agreste de Pernambuco. Gente simples, de lugares pouco importantes que, na *contramão*, transformam realidades!

A(o)s **sujeita(o)s do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente** – enlouquecida(o)s, vão semeando no vento sonhos de um novo tempo... *a festa que vem depois!*

À **Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE)** que investiu determinadamente na formação de novos cientistas-doutores pernambucanos, tornando possível a incursão no *universo* acadêmico com mais dedicação e, provavelmente, mais qualidade.

À *female* banca, que avaliou esta tese, que pelas fundamentais interpelações na concepção do projeto provocara-me a galgar esta episteme: prof.^a **Silke Weber**, prof.^a **Valéria Nepomuceno**, e prof.^a **Alice Botler**. E, agora, a professora **Janete Azevedo** que se ajunta à missão avaliativo-contributiva.

À professora **Luciana Rosa Marques**. Os elos da construção do conhecimento que interligamos nestes últimos seis anos de orientação (desde o mestrado) estabeleceram para além do fio que conduz este trabalho, a possibilidade de fazer a pesquisa com a liberdade, a esperança e a alegria de cada conquista/superação. Ao Educador **Carlos Roberto Jamil Cury** – esvaziando-se de si mesmo, faz transbordar sua sapiência pela dádiva da acolhida e da orientação acadêmica.

Às professoras **Dalila Oliveira** e **Rosimar Oliveira**, que permitiram que eu pudesse *ouvir* suas aulas na UFMG, e sair de mim mesmo – crescer!

A **toda(o)s a(o)s amiga(o)s** que *me seduziram e por ela(e)s eu deixei-me seduzir*. E que mantêm a coragem e a ousadia de gostar de mim... apesar de mim!

Agradecer **à(o)s que acolhem e louvam o labor do conhecimento**. E partilharam suas histórias e sabedoria comigo infundindo, de várias maneiras, sapiência à minha vida!

Por fim, louvar e agradecer **a vida de todas infantis** e a todas as **Infâncias** que um dia foram (in)exprimidas na vida de **Nezinho**, de **Sujo**, de **Birim**, de **Marlene**...

**Virá o dia em que todos, ao levantar a vista,
veremos nesta terra reinar a Liberdade.**

Manoel Machado

RESUMO

A Proteção Integral é fundamentada no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, e regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Por este dispositivo discursivo, as políticas sociais e as concepções jurídicas em torno das infâncias são reordenadas, assim como a própria concepção de infância e adolescência sofrem importantes reconfigurações, portando-lhes a categoria de *sujeitos de direitos*. À salvaguarda dos novos direitos anunciados foi depositada como responsabilidade solidária da Família, da Sociedade e do Estado, articulados no chamado *Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente* (SGDCA) que têm como finalidade responder as demandas da proteção, da promoção e do controle da aplicabilidade dos direitos infanto-adolescente. Nesta acepção o Conselho Tutelar, o Ministério Público e o Tribunal de Contas como agentes corresponsáveis para a consecução da dignidade da pessoa humana. Assentado no entendimento de que a Educação com imperativo de qualidade é o direito social de preeminência constitucional promovente dos outros direitos, esta pesquisa adentrou a prática *social* dos sujeitos listados com vistas às suas ações para consecução da Proteção Integral como *discurso de qualidade educacional*. Tendo como objetivo geral *depreender um discurso de qualidade da Educação como dispositivo de proteção integral de crianças e adolescentes*, abanca sua análise a partir dos pressupostos teórico-metodológicos da Teoria Social do Discurso, de Norman Fairclough. Os resultados revelaram que o exercício do direito à Educação com qualidade ainda não é realidade nos municípios pernambucanos, e consegui-los é razão sem a qual não se alcança a desejada proteção integral anunciada pelos documentos normativos internacionais e locais. Igualmente, para esse objetivo é imperativo a cooperação mútua dos agentes do SGDCA, de forma que não se pode prescindir da atuação do Conselho Tutelar na sua tarefa de requisitar serviços, aplicar Medidas de Proteção e representar à autoridade judiciária em favor dos infantis sempre que os direitos sejam ameaçados ou violados; tampouco da vigilância do Ministério Público, que com a finalidade de assegurar que a qualidade da educação fosse perseguida implantou em todo o território nacional, e em parceria com os Promotorias estaduais, o projeto Ministério Público pela Educação, que responsabiliza gestores educacionais pela não-qualidade. E, do Tribunal de Contas de Pernambuco que, sob o signo de Termos de Ajustamentos de Gestão, tem atuado e autuado gestores públicos pela não oferta de educação com qualidade. Por assim dizer, ainda que haja uma incompreensão formal do termo qualidade como direito humano, é um caminho inevitável para o alcance da dignidade humana e para a proteção integral contra as violações dos demais direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Proteção Integral. Qualidade da Educação. Conselho Tutelar. Tribunal de Contas. Ministério Público. Sistema de Garantia dos Direitos. Criança e Adolescente.

ABSTRACT

The Integral Protection is grounded on the article 227 of the Federal Constitution of 1988, and regulated by the Statute of the Child and the Adolescent. By this discursive device, as social and conceptual as legal policies around childhood are reordered, as well as a concept of childhood and adolescence that undergo important reconfigurations, granting them the category of *legal subjects*. In order to safeguard the new rights announced, it was deposited as the solidarity of the Family, the Society and the State, articulated in the so-called *Guarantee of Rights of Children and Adolescents* (SGDCA) which has the purpose of responding to the demands of protection, promotion and control of the applicability of child-adolescent rights. In this sense, the Guardianship Council, the Public Prosecutor's Office and the Court of Auditors as co-responsible agents for achieving the dignity of the human person. Based on the understanding that Education with an imperative quality is the social right of constitutional preeminence that promotes other rights, this research entered the social practice of the subjects listed with perspectives for their actions to achieve Integral Protection as a *discourse of educational quality*. Having as a general objective, *to understand a speech of qualified education as a device of integral protection for children and adolescents*, based on its analysis from the theoretical-methodological assumptions of the Social Theory of Speech, by Norman Fairclough. The results revealed that the exercise of the right to quality education is not yet a reality our cities in Pernambuco, and achieving them is the reason, without witch, a qualification does not achieve the desired comprehensive protection announced by international and local normative documents. Likewise, for a mutual purpose and mutual investment of the agents of the SGDCA, so that it can not be able to do without the action of the Guardianship Council in its task of requesting services, to apply Protection Measures and representation to the judicial authority in favor of the children always threatened or violated; Neither is the Public Prosecutor's Office surveillance, which, with a security purpose that is a reality of physical education, is a project throughout the national territory, and in partnership with the State Prosecutor's Office, the Public Prosecution for Education project, which blames educational managers for the not quality. And, of the Court of Auditors of Pernambuco that undergoes signing of Terms of Management Adjustments with actuation and authentication through a quality education offer. So to speak, even if there is a formal misunderstanding of the term quality as a human right, it is an inevitable way to achieve human dignity and to provide full protection against violations of other rights.

KEY WORDS: Integral Protection. Qualidade of Education. Guardianship Council. Court of Auditors. Public Ministry. System of Rights Guarantee. Child and Adolescent.

RÉSUMÉ

La protection intégrale est basée sur l'article 227 de la Constitution fédérale de 1988 et régie par le statut de l'enfant et de l'adolescent. A travers ce dispositif discursif, les politiques sociales et les conceptions juridiques autour de l'enfance se réorganisent, de même que la conception de l'enfance et de l'adolescence subit d'importantes reconfigurations, en les amenant à la catégorie des sujets de droits. Protéger les nouveaux droits annoncés a été déposé en tant que responsabilité conjointe de la Famille, de la Société et de l'Etat, articulé dans le Système de Garantie des Droits des Enfants et des Adolescents (SGDCA) dont le but est de répondre aux exigences de protection, promotion et le contrôle de l'applicabilité des droits des enfants et des adolescents. En ce sens, le Conseil des tutelles, le ministère public et la Cour des comptes sont des agents coresponsables pour la réalisation de la dignité de la personne humaine. Basé sur la compréhension que l'éducation avec un impératif de qualité est le droit social de prééminence constitutionnelle qui promeut d'autres droits, cette recherche incluait la pratique sociale des sujets listés en vue de leurs actions pour réaliser la Protection Intégrale comme un discours de qualité éducative. Ayant comme objectif général de comprendre un discours sur la qualité de l'éducation comme un dispositif de protection intégrale des enfants et des adolescents, a basé son analyse des hypothèses théorico-méthodologiques de la théorie sociale du discours, Norman Fairclough. Les résultats ont révélé que l'exercice du droit à l'éducation avec qualité n'est pas encore une réalité dans les municipalités de Pernambuco, et les atteindre est une raison sans laquelle la protection totale souhaitée annoncée par les documents normatifs internationaux et locaux n'est pas atteinte. De même, à cette fin, la coopération mutuelle des agents SGDCA est impérative, de sorte que le rôle du Conseil de tutelle dans sa tâche de solliciter des services, d'appliquer des mesures de protection et de représenter l'autorité judiciaire en faveur des enfants ne peut être supprimé. Les droits sont menacés ou violés; de la surveillance du ministère public, qui, pour garantir la qualité de l'éducation, a été mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national et en partenariat avec les procureurs de l'État, le projet Public Prosecution for Education qui accuse les. Et, la Cour des comptes de Pernambuco que sous le signe des termes d'ajustement de gestion a agi et évalué les gestionnaires publics pour ne pas offrir une éducation de qualité. Pour ainsi dire, même s'il existe une incompréhension formelle du terme «qualité» en tant que droit de la personne, il s'agit d'un moyen inévitable de réaliser la dignité humaine et de fournir une protection complète contre les violations d'autres droits.

MOTS-CLÉS: Protection intégrale. Qualité de l'éducation. Conseil de Tutelle. Procureur. Cour des Comptes. Système de garantie des droits. Enfant et Adoléscent.

SUMÁRIO

1.	NOTAS INTRODUTÓRIAS: SEMEAR ESPERANÇAS EM TEMPOS DIFÍCEIS	14
2.	PERCURSO METODOLÓGICO: INDO PELO CAMINHO DOS TIJOLOS DOURADOS?	30
2.1	A Análise Crítica do Discurso como perspectiva	31
2.2	O percurso metodológico ancorado na estrutura de Análise Crítica do Discurso	36
2.2.1	Os lugares e os sujeitos promoventes da circulação do discurso para a Proteção Integral	47
2.2.2	Outros lugares e outros sujeitos promoventes da circulação do discurso: da qualidade à Proteção Integral	52
3.	O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA INVERSÃO NA ORDEM PÚBLICA	56
3.1	O prelúdio do <i>novo direito</i> da Criança e do Adolescente no Brasil	66
3.1.1	As Infâncias nas Constituições brasileiras do século XX	100
3.1.2	A Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: marco fundante do <i>novo</i> direito das infâncias brasileiras	106
3.2	O Reordenamento do lugar Infante-adolescente na política pública brasileira .	111
3.2.1	Quando Criança e quando Adolescente segundo a Lei	114
3.2.2	A Doutrina de Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente	116
3.2.3	O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	122
3.3	Pensar a Educação a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente: uma reafirmação da Proteção Integral	130
3.3.1	A Educação e os direitos educacionais anunciados no Estatuto da Criança e do Adolescente	133
3.3.2	Deveres do Estado, obrigações da família e dos dirigentes escolares	138
3.4	A Educação como (in)efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente	144
4.	A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS DISCURSOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL	148
4.1	Discursos e disputas recorrentes ao conceito de Qualidade Educacional	150
4.2	O padrão de Qualidade: preceitos e princípios	182
4.3	A Qualidade como um Direito Humano: caminho para a Proteção Integral da Criança e do Adolescente	197
4.3.1	A Educação como Direito Humano: fundamentos epistemológicos	198

4.3.2	A Educação como direito humano: apontamentos nas Constituições do Brasil	205
4.3.3	A Educação como Direito Humano e Direito da Cidadania	212
4.4	A Qualidade Exigível	220
4.4.1	Em busca da materialidade exigível	221
4.4.2	A qualidade exigível: um olhar no Estatuto da Criança e do Adolescente	224
4.4.3	Educação sem qualidade: um direito humano de natureza social violado	230
5.	DO DISCURSO À PRÁTICA SOCIAL: A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS INFÂNCIAS	236
5.1	4.1 As Medidas de Proteção no catálogo dos direitos da Criança e do Adolescente	245
5.1.1	A Proteção Integral à Criança e do Adolescente alinhavada pela Educação de qualidade	249
5.2	Interfaces dos agentes do SGDCA para efetivação do direito à qualidade da Educação	252
5.2.1	A empreitada do Conselho Tutelar para efetivação dos direitos infanto- adolescente	255
5.2.2	A empreitada do Ministério Público para efetivação dos direitos Infanto- adolescente	269
5.2.3	A empreitada do Tribunal de Contas para efetivação do direito à Qualidade da Educação	279
5.3	A qualidade como demanda do atendimento infanto-adolescente: interfaces das práticas sociais dos agentes do SGDCA	290
5.3.1	A interface do Conselho Tutelar na efetivação do direito à qualidade da Educação	291
5.3.2	A interface do Ministério Público na efetivação do Direito à qualidade da Educação	301
5.3.3	A interface do Tribunal de Contas na efetivação do Direito à qualidade da Educação	312
5.4	Convergências para a proteção integral infanto-adolescente vislumbradas num discurso (nem tão novo) de qualidade Educacional	322
6.	NOTAS DERRADEIRAS: SOB OS ESCOMBROS DOS DIREITOS HUMANOS INFANTO-ADOLESCENTE, HÁ FAGULHAS E SONHOS	333
	REFERÊNCIAS	342
	APÊNDICES	367
	ANEXO	372

**Toda palavra é um anseio de comunicar,
e toda fala é uma forma da gente se dar.**

José Acácio Santana

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS: SEMEAR ESPERANÇAS EM TEMPOS DIFÍCEIS

Não nasci sob a proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente. Sua aprovação coincide com minha chegada à adolescência, por isso pude vivenciar o rebuliço das mudanças provocadas pela promulgação dessa nova legislação, e os conflitos inerentes do novo rearranjo discursivo em torno dos direitos educacionais. Essa afirmação parece necessária para que possamos rememorar as dezenas (talvez centenas) de colegas de escola para quem não foram permitidos o acesso, a permanência e/ou a progressão do ensino pois não se encaixavam nos paradigmas mínimos exigidos/esperados para escolarização. De algum modo, esse trabalho fala deles [e com eles], e dos aprendizados que transcendem à escolarização, mas que ajudam a promover um alargamento do conhecimento e a *ampliação da visão e do limite do mundo*.

Desta feita, foi na (con)vivência nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) que insurgiram as primeiras *leituras críticas de mundo* – com a *práxis* metodológica *ver, julgar e agir*, convidando à militância em defesa dos direitos humanos. Na zona rural, onde vivi e estudei, não se discutia o *problema do menor*, e as notícias de violências praticadas contra as crianças e os adolescentes chegavam, geralmente, via ondas de rádio ou da televisão, ou quando íamos a Caruaru e comentávamos como havia aumentado o número de crianças *cheirando cola*.

Entretanto, eram o trabalho na roça e o trabalho doméstico os *discursos-solução* contra qualquer mazela que afetasse os *cheira-cola*, os *meninos de rua*, os *trombadinhas*, os *preguiçosos*! Aos desvalidos, famintos e aos órfãos, a família de criação costumava ser a melhor solução de caridade, e eu tive alguns *irmãos-criados*: Nezinho, Sujo, Birim, Marlene...

As agruras daqueles *que como eu*, crianças, ganharam visibilidade crescente em toda a década de 1980, mais notadamente quando, em 1987, a Campanha da Fraternidade tematizava a *problemática do menor* que vivia perambulando nas ruas das grandes metrópoles do país, desnudando a distância existente entre as *crianças* e os *menores* do Brasil, denunciando que os pobres não tinham sequer direito à infância. Concomitantemente, uma grande efervescência social tomava conta da pacata Riacho das Almas com a *chegada das freiras* (Cordimarianas) que mexeram com tudo: com o sindicato rural e o enraizamento político centrado no Partido Democrático Social (PDS), com a saúde popular e as primeiras ideias de identidades de gêneros, com a luta pela água, e com a evangelização sob a ótica da Teologia da Libertação (TdL).

Então, ainda atordoados e confusos com tantas novidades, todos de minha casa se envolveram com a luta para garantir a participação popular na Assembleia Nacional Constituinte, por dignidade, por direitos no contexto na Campanha da Fraternidade. *Pari passu*, a luta em prol da escola pública de qualidade era um tema doméstico porque nasci numa família

educadora, e de educadores. Logo, as militâncias confluíram-se para reconhecer na criança e no adolescente os destinatários privilegiados da ação militante. Daí, somando-se a outros milhões, garantimos o anúncio de direitos aos mais empobrecidos da nação.

Grosso modo, foram os movimentos em defesa dos direitos humanos, pela liberdade e a organização das próprias crianças e dos adolescentes num movimento de resistência aos abusos, às violências e às explorações que fez eclodir uma compreensão nova desse segmento social: *sujeitos de direitos*, não apenas afirmados na *resistência da caminhada*, mas positivado pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988 – antecipando-se, inclusive, à Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas (CDC), de 1989.

Este artigo é o epítome de toda a discussão e mobilização, tanto nacionais como internacionais em favor dos direitos das infâncias, mas igualmente contra o autoritarismo, a negação da participação social e os modelos centralizadores da gestão da política social e *menorista*, regulamentado logo após pela promulgação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Insta salientar que a Carta Magna de 1988 trouxe no seu bojo um projeto de cidadania, sintetizada contextualmente nas demandas sociais e de diferentes grupos ou setores da sociedade (WEBER, 2016) com primazia dos direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e às infâncias, e a assistência aos desamparados, além dos direitos individuais e coletivos: à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Art. 5º e 6º). Sem prejuízo, e cumulativamente, são acrescentados outros direitos à criança e ao adolescente: à cultura, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à convivência familiar e à convivência comunitária (Art. 227). Foram atribuídos os esforços para efetivação deste conjunto de direitos à família, à sociedade e ao Estado, que devem fazê-los não apenas de forma compartilhada, mas com *absoluta prioridade*.

Assim, deve ser dada primazia na formulação de serviços e políticas públicas, destinando recursos públicos de forma privilegiada, como meio de efetivação do direito à vida e à saúde; à liberdade, ao respeito e à dignidade; c) à convivência familiar e comunitária; d) à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; e) à profissionalização proteção ao trabalho.

A mudança provocada pela afirmação dos direitos sociais, e destes a criança e o adolescente como possuidores e destinatários, rompe peremptoriamente com as concepções jurídicas e do lugar social sobre esse segmento etário, e causa uma revolução [ao menos *cartorialmente*] na forma de aplicação das políticas públicas de atendimento, no entendimento sobre as sanções nos casos em que adolescentes conflitem com a lei, e na abrangência de uma legislação que pretende universal.

Ora, sob este discurso foi depositada a esperança de transformação do Brasil, das condições de vida das crianças e dos adolescentes e fez pensar que a municipalização potencializaria a atuação solidária entre os sujeitos que operaria este Estatuto. Porém, as tramas em que se localizam os sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, reservaria, de antemão, espaços de disputas e concorrência, intervenção política e interesses de poder não republicanos.

Apesar disso, foi possível observar que as prescrições inscritas na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente, cunhados num *desejo salvacionista* e que emergiram como produto-síntese das lutas sociais de oposição aos chamados *códigos minoristas*, não são cumpridas, de forma que a concretização dos direitos anunciados se tornem satisfatoriamente mecanismos de promoção da dignidade humana, tal como anotamos na expressão de Silvino Neto, “como foi difícil entender que, aprovando no Estatuto, tudo não estaria resolvido”.

Sem embargo, há muitos avanços a se comemorar desde a promulgação deste Estatuto, mas ainda há uma grande dívida social do país com as infâncias. Sequer o Conselho de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – órgão fomentador das políticas de promoção e proteção dos direitos infanto-adolescentes, fora implantado em todos os municípios brasileiros. Levantamento realizado pela Secretaria Nacional dos Direitos Humanos da Presidência da República (SOARES, 2013) indica que, em 2010, para os 5.565 municípios brasileiros havia 3.949 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Em Pernambuco, cerca de 35% dos municípios não contavam com funcionamento regular deste órgão, que é fundamental para a garantia da proteção integral e para o próprio sistema democrático.

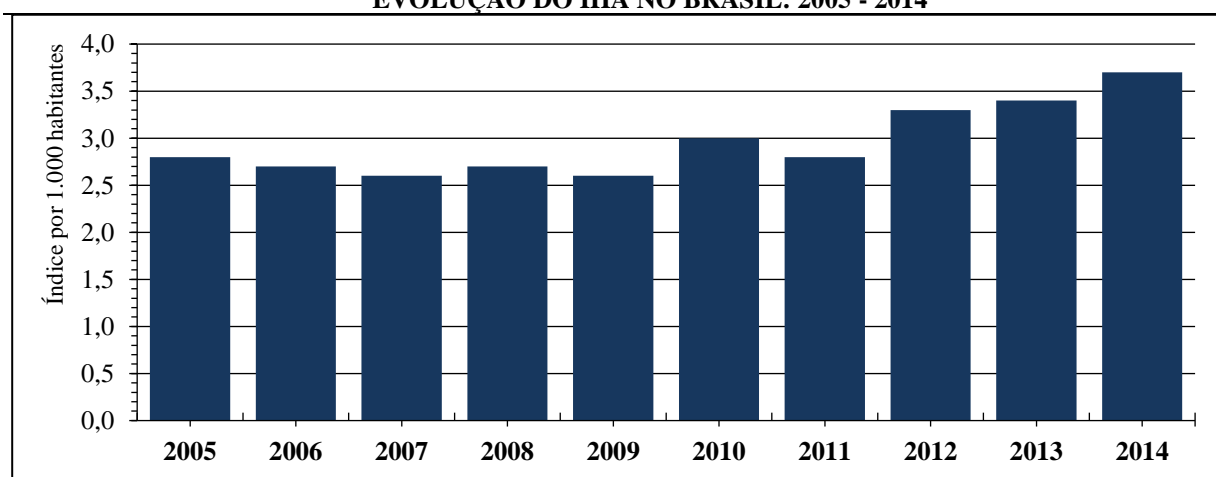
Os problemas que cercam a anunciatura dos direitos da criança e do adolescente ainda estão invólucro de inúmeros reserves para a consecução da Proteção Integral, em parte pela decorrência de não conseguir adesão dos diferentes setores da sociedade, embora se constituindo em importantes políticas de Estado, senão de governos. “Traços de umas ou de outras, no entanto, permanecem como referências em disputa, podendo ser recuperadas e rearticuladas como políticas de Estado” (WEBER, 2016, p. 02). Estas disputas desencadeiam em frustrações na consecução da proteção pretendida pelo Estatuto.

De fato, e em consideração a uma pesquisa com os sujeitos que atuaram para a implementação dessa legislação nas nove capitais do nordeste brasileiro desenvolvida pela Escola de Conselhos de Pernambuco (MIRANDA, 2015) é possível elencar algumas permanências de situações/problemas impeditivos da implementação do Estatuto:

✓ **A linguagem que perpetua a concepção menorista**, inclusive entre os operadores do Estatuto da Criança e do Adolescente, reforçada por uma cultura que mantém vícios *adultocêntricos*, impondo restrições às relações intergeracionais e gerando dificuldade do reconhecimento do outro como sujeito de direitos. Essa linguagem é amplamente presente nas determinações judiciais, na mídia, de forma geral, mas ainda presente na vocalização de Conselheiros Tutelares, professores, e demais operadores do Estatuto (SILVINO NETO, 2015; ROMERO SILVA, 2015).

✓ **O morticínio ascendente de adolescentes**, especialmente nas periferias e de raça negra. O valor do Índice de Homicídio da Adolescência – IHA (2014) aponta que para o ano de 2014 foi 3,7 adolescentes perdidos para cada grupo de mil indivíduos. A situação mais grave é na região Nordeste, já que sete das dez capitais mais violentas para um adolescente está nesta região. Aqui, registra-se 6,5 adolescentes assassinados por grupo de mil, nos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Gráfico 01:
EVOLUÇÃO DO IHA NO BRASIL: 2005 - 2014



Fonte: BORGES e CANO, 2017.

Além disso, o índice é pior para os adolescentes do sexo masculino: eles têm 13 vezes mais risco de morrer vítima de homicídio do que as adolescentes mulheres. Quando o fator de análise é o risco relativo por cor/raça, o IHA 2014 revela que o risco de um adolescente negro ou pardo morrer é 2,85 vezes maior do que um adolescente branco ou amarelo (BORGES e CANO, 2017).

No ano de 2015, cerca de 10.500 mortes de pessoas com idade inferior a 19 anos foram notificadas por homicídio no Sistema de Informação sobre Mortalidade no Brasil, o que corresponde a 18,4% do conjunto de vítimas desse crime. O Nordeste foi a região que mais notificou esse causa-morte.

Tabela 01:
NÚMERO DE HOMICÍDIOS POR REGIÕES BRASILEIRAS: 2015

Grandes Regiões	Total de homicídios	Homicídios (0 a 19 anos)	% de homicídios (0 a 19 anos)
Região Norte	6.881	1.147	16,7%
Região Nordeste	22.632	4.564	20,2%
Região Sudeste	14.893	2.716	18,2%
Região Sul	6.802	1.076	15,8%
Região Centro-Oeste	5.541	962	17,4%

Fonte: Fundação Abrinq, 2017.

Pouco mais de 80% dos homicídios de crianças e adolescentes foram cometidos com armas de fogo neste ano. Entretanto, na região Nordeste 85,5% dos homicídios foi decorrente da utilização desse tipo de artefato.

✓ **O extermínio e a tortura** ainda presentes nas unidades de internação de Adolescentes que cumprem Medidas Socioeducativas. Em 2014, em todo o Brasil, 48 adolescentes morreram em unidades de internação, sendo 31% por conflitos interpessoais, 13% por conflito generalizado e 8% por suicídio (BRASIL, 2017). Chama atenção que a categoria “outros” representou 46% dos óbitos no ano. Esta categoria pode estar relacionada a algumas causas, tais como: descuido com o registro das informações, intencionalidade na produção incompleta destas informações e também indica pouca incidência no atendimento socioeducativo por parte dos órgãos de fiscalização, monitoramento e controle social.

Em Pernambuco, na última década, quase quarenta adolescentes foram assassinados nas unidades da Fundação de Assistência Socioeducativo (Funase), sendo oito adolescentes em 2017. Mas, há outros problemas igualmente graves nestas unidades, tais como as concepções pedagógicas dos servidores técnicos e dos Agentes Socioeducativos, tortura, superlotação, cooptação de facções, falta de atividades de ressocialização e estrutura precária.

✓ **A exploração do trabalho infantil**, de forma especial o trabalho infantil doméstico que é mais invisibilizado e vítima preferencialmente as meninas. Segundo a organização Plan Internacional, que ouviu 1.771 meninas entre 6 e 14 anos, das cinco regiões brasileiras através da pesquisa *Por ser menina no Brasil* (2013), há uma gritante desigualdade no tratamento entre gêneros, enquanto 76,8% das meninas lavam louça e 65,6% limpam a casa, apenas 12,5% dos seus irmãos homens lavam a louça e 11,4% deles limpam a casa, por exemplo.

A distribuição dos afazeres revela que “simplesmente por ser menina, ela é tratada como a pessoa responsável pelas tarefas domésticas, o que tira dela parte de sua infância quanto ao direito de brincar, estudar e de não assumir responsabilidades em substituição de adultos” (PLAN, 2013, p. 10).

A edição 2015 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) constatou que o número de trabalhadores precoces (entre cinco e dezessete anos) no Brasil corresponde a 5% da população. Além disso, observou um aumento de crianças de cinco a nove anos ocupadas, com forte concentração nas atividades agrícolas.

✓ **As violências de gênero**, com destaque a abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes femininas, além do tráfico de seres humanos. Conforme o Mapa da Violência contra Mulher de 2015 (WAISELFISZ, 2015), dos casos notificados é possível informar que a violência física responde ao maior número de registros, seguido de violência psicológica e, em terceiro lugar, a violência sexual, objeto de 11,9% dos atendimentos, com maior incidência entre as crianças até onze anos de idade (29%) e as adolescentes (24,3%).

Tabela 02:
TIPO DE VIOLÊNCIA POR ETAPAS DO CICLO DE VIDA: BRASIL - 2014

Tipo de violência	Número						%					
	Criança	Adolescente	Jovem	Adulta	Idosa	Total	Criança	Adolescente	Jovem	Adulta	Idosa	Total
Física	6.020	15.611	30.461	40.653	3.684	96.429	22,0	40,9	58,9	57,1	38,2	48,7
Psicológica	4.242	7.190	12.701	18.968	2.384	45.485	15,5	18,9	24,5	26,6	24,7	23,0
Tortura	402	779	1.177	1.704	202	4.264	1,5	2,0	2,3	2,4	2,1	2,2
Sexual	7.920	9.256	3.183	3.044	227	23.630	29,0	24,3	6,2	4,3	2,4	11,9
Tráfico Hum	20	16	28	30	3	97	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Econômica	115	122	477	1.118	601	2.433	0,4	0,3	0,9	1,6	6,2	1,2
Neglig./aban	7.732	2.577	436	593	1.837	13.175	28,3	6,8	0,8	0,8	19,0	6,7
Trab. Inf.	140	133	-	-	-	273	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Interv. Legal	75	94	64	90	29	352	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2
Outras	649	2.359	3.228	4.978	684	11.898	2,4	6,2	6,2	7,0	7,1	6,0
Total	27.315	38.137	51.755	71.178	9.651	198.036	100	100	100	100	100	100

Fonte: Mapa da Violência 2015.

Ressalta-se, ainda, que o domicílio é o lugar onde mais ocorre a prática da violência numa proporção de 75,5% dos casos notificados contra crianças e 54% contra adolescentes do sexo feminino. Isso ocorre, inclusive, em razão da cultura que ainda tolera e/ou promove a agressão como forma de educação.

Em conformidade às informações do Balanço das Denúncias de Violações de Direitos Humanos (2017) no ano de 2016 o canal de recebimento de denúncias da Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal (o Disque 100), recebeu 144.580 denúncias de violação de direitos humanos de crianças e/ou adolescentes.

De acordo com o relatório, dos adolescentes que declararam sua orientação sexual, 40% eram gays, 28% lésbicas, 12% trans (7% travestis e 5% transexuais) e 20% bissexuais. O relatório ainda mostra que dos promotores de violência, em 2016, 2.892 eram dirigentes

escolares. A casa da vítima foi o local onde concentra a maior porcentagem de violações (53%), seguido da casa do agressor com 26%. Já na escola ocorreram 3% dos casos.

Tabela 03:
TIPIFICAÇÃO DE VIOLÊNCIAS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ano	Negligência	Violência Psicológica	Violência Física	Violência Sexual	Outras Violações	total
2016	54.304	33.860	32.040	15.707	8.669	144.580
2015	58.567	36.794	39.164	17.583	7.739	159.847

Fonte: Brasil, 2017b.

Esse número seria consideravelmente maior, se houve notificação dos casos atendidos pelos Conselhos Tutelares no Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), o que poderia gerar um banco de dados nacional mais completo destas violações.

✓ O **clientelismo, o fisiologismo e “má vontade”** nas relações entre os sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), impedindo seu pleno funcionamento, sobretudo porque ainda perdura a lógica do *primeiro damismo* que inviabiliza a aplicação da política social em conformidade ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

✓ **A reorganização do movimento conservador brasileiro** que traz no bojo a restrição de direitos. Sobre este aspecto, constata-se que hoje, existem pelo menos 300 propostas de alteração da Lei 8.069/90¹ tramitando no Congresso Nacional, que vão desde o aumento do tempo de internação em centros de Medida Socioeducativa à revogação do artigo 227 da Constituição Federal, que é a base para a existência da lei.

Dentre as sugeridas alterações do Estatuto da Criança e do Adolescente, ganham força aquelas chamadas *menoristas*, em que setores da nossa sociedade defenderam, assim como ainda hoje, a redução como solução para os problemas relacionados à criminalidade. Como exemplo desse movimento destacamos o Projeto de Lei 1.501 de 2015, que propõe que as Medidas Socioeducativas de internação – aplicadas a partir dos 12 anos em casos de atos infracionais contra a vida de outra pessoa – sejam cumpridas em quartéis das Forças Armadas; assim como o Projeto de Lei 387 de 2015, que propõe que as medidas de internação tenham prazo equivalente ao dos crimes cometidos por adultos. E também o Projeto de Lei 7.553, de 2014, que pretende liberar a divulgação de imagens do rosto de crianças e adolescentes que cometeram atos infracionais, sob justificativa de que isso permitiria identificar mais rapidamente o autor do ato.

¹ Algumas propostas versam sobre a ampliação das medidas de proteção de crianças e adolescentes, como o PL 8.286, de 2014, que proíbe o trabalho doméstico dessa população, ou o Projeto de Lei 5.658, de 2009, que define como crime hediondo o abuso sexual e o aliciamento à prostituição de crianças e adolescentes, bem como a venda ou exposição de fotografia e vídeo que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo os mesmos.

Outros 30 projetos propõem aumento do tempo de internação para até oito anos. Além disso, 37 Propostas de Emenda à Constituição (PEC) tratam da redução da maioria penal, baixando dos atuais 18 para 16, 15 ou 14 anos, dependendo da proposta.

Indubitavelmente numa sociedade, como a brasileira, em que as leis sempre foram armas para preservar privilégios e o melhor instrumento para a repressão e a opressão, para as camadas mais fragilizadas da sociedade, os direitos são sempre apresentados como concessão e outorga feitos pelo Estado, dependendo da vontade pessoal ou do arbítrio do governante.

É uma sociedade que conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor-cidadão, e que conserva cidadania como privilégio de classe, fazendo-a uma *concessão regulada e periódica da classe dominante às demais classes sociais*, podendo ser-lhe retirada quando os dominantes assim o decidirem (como durante as ditaduras) (CHAUI, 1989, p. 27 – *grifos inseridos ao original*).

A esse respeito, Carvalho (2016) aponta que uma das razões para nossa dificuldade é cronologia da conquista dos direitos observada em nosso país: primeiro vieram os direitos sociais, depois os direitos políticos, para finalmente, chegar os direitos civis. De mais a mais, “nossa República nunca foi republicana nem democrática. Pode-se mesmo dizer, que foi menos democrática quando era mais republicana e menos republicana quando mais democrática.” (CARVALHO, 2016, p. 245). É persistente, ainda, a dificuldade em juntar as duas dimensões. E, como consequência, a transgressão do mais fraco é violentamente reprimida e punida, inclusive por aqueles que pactuam da mesma [falta de] condição social, política e econômica.

Isso se efetiva na própria atuação do Estado. Basta observar que nos cárceres brasileiros, a população negra (pretos e pardos) atinge a marca de 62% dos encarcerados. Em São Paulo, 61% das vítimas de morte por policiais eram negras. No âmbito infanto-juvenil, os dados são mais alarmantes: entre 15 e 19 anos, duas a cada três pessoas mortas pela PM são negras. No estado de Pernambuco, o governo Paulo Câmara pretendeu bonificar os Policiais Militares que cumprissem mandado de apreensão de adolescentes envolvidos em atos infracionais, abandonando o projeto depois de forte mobilização de defensores de direitos.

Soma-se a isso, o fato de metade dos adolescentes entre 15 e 17 anos abandonarem a escola e o desmantelamento de estruturas institucionais e programas que garantiam a proteção a direitos previamente conquistados, além da omissão do Estado em relação a temas críticos.

O novo governo anunciou diversas medidas e propostas que podem ter impacto sobre os direitos humanos, inclusive uma emenda constitucional [EC95] que limita os gastos do governo durante os próximos vinte anos, e que pode ter efeitos negativos nos investimentos em educação (ANISTIA, 2017, p. 82 – *grifos inseridos ao original*).

As mudanças políticas, econômicas e institucionais impostas após a mudança de governo central do Brasil, em 2016, paralisaram os avanços das políticas públicas de promoção

de direitos humanos, contribuíram para retrocessos, para o avanço de agendas conservadoras e aumento das violações.

Chauí (1989) adverte que a prática política da declaração de direitos ocorre em ocasiões muito precisas. No caso dos direitos infanto-adolescentes, como veremos mais tarde, foram necessários *starts* especiais, que se somaram às lutas históricas: seja, a violência praticada contra um menino (ou uma categoria social), seja o degradingamento de modelos de atendimento que já não respondiam aos conjuntos de direitos declarados internacionalmente.

De tal sorte, “as declarações de direitos ocorrem nos momentos de profunda transformação social, quando os sujeitos sociais têm consciência de que estão criando uma sociedade nova” (CHAUI, 1989, p. 20). Porém, em vista do baralhamento da *concessão x negação* de direitos que marca nossa sociedade, temos observado, de certo modo aquietados, as práticas das classes dominantes no sentido de retirar direitos e manter seus poderes e privilégios. Isso indica as relações profundas entre os direitos humanos e a forma do poder.

Sob risco, *os direitos carecem ser enunciados e reafirmados*, ainda mais nas ocasiões de aprofundamento do fosso social, e de (re)definição da violência e do papel do Estado. E essa é uma das tarefas da academia. Mas, também, como explicita Cury (2002, p. 246):

Num momento em que a cidadania enfrenta novos desafios, busca novos espaços de atuação e abre novas áreas por meio das grandes transformações pelas quais passa o mundo contemporâneo, é importante ter o conhecimento de realidades que, no passado, significaram e, no presente, ainda *significam passos relevantes no sentido da garantia de um futuro melhor para todos*. O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade.

Os direitos humanos, apesar de terem sido considerados naturais desde o início, não foram dados de uma vez por todas (BOBBIO, 2004). Basta recordar que o Brasil reconheceu o ensino fundamental como um direito desde 1934, mas apenas com a Constituição Federal de 1988 deu instrumentos jurídicos, financeiros e políticos que assegurassem sua efetividade.

Do mesmo modo, o Estado brasileiro é signatário de grande parte dos tratados e acordos internacionais de direitos humanos². E, neste sentido, confirmou a prerrogativa do direito à educação quando assinou a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 – reafirmado em muitas ocasiões. Pondere-se, contudo, que as Declarações e Tratados internacionais que versam o direito à educação quase silenciam quando se referem à sua oferta com qualidade. Isso inclui a mais recente deles, a Declaração das Nações Unidas para o Milênio

² A partir da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, quando aprovado em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos incorpora-se na legislação local com equivalência às emendas constitucionais, conforme estabelece o Art. 5º, da Constituição Federal de 1988.

de 2000³, que estabelece como meta que todas as crianças concluam o ensino primário na idade certa. De outro lado,

diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, conforme denota o inciso VII, do artigo 206 da Constituição Federal, ou seja, a Constituição de 1988 garante o Direito à Educação com “padrão de qualidade” para todos (CABRAL, 2008, p. 14).

À vista disso, toda a educação, ofertada pelo Estado ou não, deve ter como princípio capital o padrão de qualidade. Do contrário estaríamos incorrendo num desrespeito à Constituição Federal.

Decorrente desta *novidade* é possível afirmar que esta pesquisa se circunscreve no plano dos direitos humanos da criança e do adolescente, com recorte na qualidade⁴ educativa como condição *sine qua non* para realização da finalidade e do direito à Educação Básica. Como tal, factível à possibilidade de Proteção Integral da categoria infante-adolescente, mensurando as contribuições empíricas do Conselho Tutelar, do Tribunal de Contas de Pernambuco e do Ministério Público nesta empreitada.

Com auxílio das ciências jurídicas alguns pesquisadores têm apresentado algumas investigações com o mote da qualidade da educação como elemento passível de exigibilidade, neste caso, entendendo-a como um direito subjetivo (CABRAL, 2008; XIMENES, 2015, CURY, 2015). Suas contribuições representaram passos importantes para a sistematização desse predicado legal, e permitiram que pudéssemos avançar na exploração do tema.

No entanto, uma das principais dificuldades para o pesquisador, para o legislador e para o magistrado é definir esta qualidade, adotando indicadores universalmente válidos e concernentes à finalidade social da educação. Trata-se, de fato, de um termo que tem gerado dissenso entre os pesquisadores e operadores das políticas educacionais e a interpretação de seu sentido traz implícitas ideologias, aspirações e programas socioeconômicos.

El punto de partida es que en la construcción del concepto de calidad en educación no se está ante un objeto de aprehensión directa. No es un ente que existe en sí mismo y no emerge de forma autónoma. Su aparición resulta de que alguien formule una pregunta cargada de contenido implícito acerca de la calidad de la educación. De esta manera, el análisis acerca de la pregunta sobre la calidad de la educación resulta reveladora (CASASSUS, 1995, p. 56).

³ Essa declaração resultou na elaboração de um plano coordenado por organismos internacionais (Unicef, Banco Mundial, PNUD): os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que estabelecia metas nas áreas mais críticas do desenvolvimento humano a serem cumpridas até 2015. O segundo objetivo: *Atingir o ensino básico universal* tinha como meta garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

⁴ Utilizaremos os termos “qualidade do ensino” e “qualidade da educação” como equivalentes, tendo em vista que os autores estudados para este trabalho, e igualmente os órgãos da política educacional, ora utilizam um ou outro termo como sinônimos. Porém, mesmo que seu uso indistinto seja comum, compreendemos que a qualidade de educação, aqui, deve ser entendida como algo mais amplo do que “qualidade de ensino”.

Nas últimas décadas, concepções distintas têm-se reversados predominantes no discurso sobre a qualidade e influenciado as políticas educacionais numa tensão permanente, circunscrevendo os principais textos legais da legislação educacional brasileira recente.

De maneira especial, a década de 1990 foi sublinhada por uma Reforma no Estado brasileiro desencadeada por uma *imposição permitida* das determinações das agências multilaterais e pesou na discussão sobre a qualidade da educação uma lógica neoliberal – que, aliás, passou a influenciar todas as políticas sociais brasileiras, contendo os avanços das conquistas constitucionais. Neste contexto,

a questão da qualidade, então, se incorpora à agenda do debate educacional no contexto das reformas educativas, caracterizadas como neoliberais. Reformas influenciadas por agências multilaterais – Banco Mundial, UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), ONU (Organização das Nações Unidas) e outras – num contexto de controle, de restrição de políticas sociais e de privatização (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20).

Resultante desta interferência, a construção dos discursos de qualidade em Educação vai ser profundamente afetada e os sistemas educacionais passam a operar conforme a lógica das empresas privadas, tendo como princípio a busca de eficiência e economicidade.

De fato, pode-se afirmar que as políticas educacionais possuem como características a supressão da concepção de direito, revelam sua natureza contencionista-reformista e compensatória e discricionária, [...] induzem as instituições educativas a assemelharem-se à lógica empresarial, priorizam os critérios econômicos e reduzem educação à formação para o trabalho (SILVA, 2002, p. 175).

Por esta lógica foram introduzidos os sistemas centralizados de avaliação de desempenho escolar, e várias propostas privatizantes das políticas educacionais foram praticadas. Em curto prazo se fez resistência a este fundamento de base no *Mercado*.

No sentido contrário desse modelo de desenvolvimento que se tornou hegemônico, e que visa notadamente a reprodução da ordem capitalista e excludente, os militantes do direito à Educação construíram argumentos com base nos princípios da democracia e dos direitos humanos e introduziram o conceito de *qualidade social da educação*. Para Flach (2016, p. 04),

esta nova concepção passa a ser divulgada, [...] fundamentando-se em direitos sociais de cidadania, onde a qualidade educacional buscada deve superar o modelo empresarial e voltar-se aos interesses da maioria representada pela classe trabalhadora.

Esta concepção não reduz a Educação à busca de eficácia, eficiência e efetividade. Mas, comporta elementos que trazem a educação para a complexidade da experimentação de um conjunto de fatores fundamentais ao desenvolvimento em integralidade dos sujeitos educandos e sua relação com os bens sociais e culturais produzidos pela comunidade.

São incorporados ao discurso de qualidade social os elementos *intra e extraescolares*: a democratização do acesso e do conhecimento, democratização da gestão, o financiamento, o regime de colaboração e valorização dos trabalhadores da educação, a escolarização e a cognição, e a garantia de políticas públicas que assegurem à população escolar a dignidade humana. Essa qualidade se fundamenta na humanização dos sujeitos educandos, na promoção da emancipação humana, e seus mecanismos de participação popular como direito de cidadania.

Neste campo de disputa, durante as últimas décadas, estas concepções e conceitos, sem dúvida, influenciaram e aprofundaram mecanismos políticos e pedagógicos que ensejem a qualidade, dificultando um consenso que definisse o *padrão de qualidade*.

A despeito disso, atualmente tramitam no Congresso Nacional 21 Projetos de Lei que visam fixar padrões de qualidade para a educação e punição para gestores públicos que descumpri-los. Essa, aliás, é uma das estratégias da vigésima meta do Plano Nacional de Educação (BRASIL, PNE, 2014) que previu “aprovar, no prazo de um ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica”.

Ressalta-se que pelas diferenças regionais de universalização da escolarização, pelo histórico de negligência às políticas educacionais e pelas características da geografia local esta legislação pode tornar-se um *caça às bruxas* dos gestores educacionais, ou por outro lado, *letra morta*, mas também pode-se acentuar a centralidade nos Índices de desempenho dos testes de cognição. Também temos de considerar que em boa parte dos municípios a administração dos recursos municipais é feita por meio de consultorias técnicas, numa espécie de terceirização.

Noutra esfera, a partir desta legislação haverá instrumentos possíveis de se exigir de gestores educacionais relapsos, inclusive por meio de ações judiciais, um *mínimo* de qualidade, e a responsabilização da autoridade competente pelo *não oferecimento ou pela oferta irregular deste ensino*, já que atualmente há dúvidas sobre a exigibilidade jurídica da qualidade da educação ofertada.

Na prática, quando se trata da exigibilidade jurídica do Direito à Educação percebe-se que, atualmente, já há uma compreensão da sociedade, assim como entendimento favorável da doutrina (juristas) e jurisprudência (Tribunais) brasileira quanto ao Direito ao acesso e à permanência no ensino, mas esta compreensão não é verificada em relação à justiciabilidade do Direito à qualidade do ensino. Isto porque, a qualidade da educação no Brasil é um tema que começou a ser mais debatido apenas nos últimos anos (CABRAL, 2008, p. 15).

Mas, não é qualquer qualidade, sequer a qualidade de cunho mercadológico que este trabalho busca problematizar. Também não buscamos encontrar um conceito universalmente aceito de qualidade da educação ou apresentar um *padrão para a qualidade*. Essa seria uma tarefa ambiciosa demais, tanto por seu tema quanto por seu alcance.

O discurso que aqui pretendemos apreender conflui com a possibilidade da proteção integral dos sujeitos educandos, porque como nos inspira Arendt (2009, p. 222) “certamente há mais aqui do que a enigmática questão de saber porque Joaozinho não sabe ler”. Se conseguirmos erigir um discurso eficiente, será possível contribuir com a luta pela efetivação dos direitos humanos infanto-adolescentes. Este, aliás, é o lugar de onde germina esta pesquisa.

Já havíamos investigado a qualidade da educação como mote da intervenção do Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef) nas políticas educacionais do Semiárido brasileiro (NASCIMENTO, 2013), que se revelou ineficaz no sentido de promover os direitos das crianças e dos adolescentes, mesmo que tenha apresentado alguns avanços se considerarmos a urgência de debates locais sobre tais direitos.

Além disso, o embate no campo da formação continuada dos Conselheiros Tutelares (CT) e dos Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) por meio da Escola de Conselhos de Pernambuco (ECEPE) revelou a ineficácia do diálogo que busca a construção de um discurso protetivo frente aos operadores da educação básica e frente aos educandos, que nos indicou que os princípios que construíram as políticas de direitos humanos das Infâncias não são utilizados como referências nas práticas docentes, nem na promoção da qualidade educacional.

Essa aproximação com os agentes públicos responsáveis pelo zelo dos direitos da infância, numa perspectiva da construção teórica e uma reflexão da prática promotora-protetiva dos direitos, permitiu a florescência de questões que subsidiaram o escopo desta pesquisa. E tendo como base as primeiras indagações para a proposição do projeto de pesquisa, dentre os achados empíricos, tomamos ciência que outros sujeitos, também operadores⁵ do Estatuto da Criança e do Adolescente, protagonizam ações (extrajudiciais) que visam assegurar a Qualidade da Educação, sob o ponto de vista do princípio da Proteção Integral infanto-adolescente.

Desse modo, agregamos o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, o Ministério Público de Pernambuco, e os Conselhos Tutelares pernambucanos, como sujeitos a contribuir para o enfrentamento de nosso problema central, a saber: *a qualidade da Educação pode ser entendida como um direito humano de crianças e adolescentes, e como tal, demandada como Proteção Integral Infanto-adolescente?*

⁵ Chama-se operador do direito, antes de tudo, o profissional formalmente provido do saber (bacharel em direito) ou àquele a quem é investido da carreira jurídica (advogados, promotores, juízes). No entanto, pela corresponsabilização para verificação dos direitos da Criança e do Adolescente empregada à Família, a Sociedade e ao Estado – através de articulação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que se utiliza de campos multidisciplinares do conhecimento e das ciências responsáveis pelo efetivo dos direitos humanos (não lastreados exclusivamente nos textos legais), farei uso do verbete no sentido conotativo. Isto é, a estes sujeitos do SGDCA, darei o epíteto de *operadores dos direitos infanto-adolescente*.

Concorrendo com as provocações da conjuntura [especialmente, as terríveis consequências da Emenda Constitucional 95] que ameaçam os avanços dos direitos humanos e das políticas sociais, e diante dos apelos ao retrocesso da compreensão inovadora introduzida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nos últimos quatro anos essa pergunta habitou o âmago de nossas *diligências epistemológicas*, cobiçando através dos estudos, entrevistas informais, documentos, participação em eventos e grupos de pesquisa, encontros com os orientadores, na conversa com os colegas, encontrar caminhos que permitissem lançar luzes sobre este problema.

E, de tal forma, contribuir para a disseminação da noção dos direitos educativos, inclusive entre os docentes, pois, eles são os principais responsáveis pela formação discente e potencializadores de uma educação que vise o desenvolvimento de cidadãos crítico-reflexivos, da autonomia dos sujeitos nos processos decisórios das escolas, e das vivências dos direitos humanos, dentre os quais o direito ao ensino público de qualidade.

Também por isso, revisitar o debate sobre a qualidade, lendo-lhe a partir da ótica da *Doutrina de Proteção Integral*, tem-se como horizonte a instrumentalização das lutas de professores, estudantes, pesquisadores e operadores do Estatuto da Criança e do Adolescente por uma educação socialmente justa, capaz de promover a proteção aos educandos contra as violações, negligências e os maus-tratos.

Lançar-se ao desafio desta pesquisa permitiu, também, agregar às práticas pedagógicas e às práticas políticas – sem negar ou deixar de observar que estes elementos se entrelaçam e que é impossível considerá-las isoladamente, um novo dispositivo que se pretende assegurar ao discurso do direito à educação. Assim, propondo maximizar a Proteção Integral percebendo caminhos que incidem na promoção de uma escola [e de uma vida] de qualidade e, sua ausência, adjudicada na atuação dos Conselheiros Tutelares, do Ministério Público e do Tribunal de Contas de Pernambuco.

Na ativa busca de alcançar clareza intelectual e dar alguma resposta ao nosso problema esta investigação objetivou *depreender um discurso de Qualidade da Educação como dispositivo de proteção integral de crianças e adolescentes*, voltando sua investigação para (i) *levantar e problematizar os discursos de qualidade e de Proteção Integral presentes nas políticas educacionais brasileiras*; (ii) *averiguar a dispersão do discurso de qualidade da educação anunciado nos documentos normativos de Proteção Integral da Criança e do Adolescente*; (iii) *identificar os mecanismos e as contingências implicadas como práticas sociais de agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente para assegurar o direito à qualidade da Educação básica [ou a Proteção Integral]*.

Pelo caminho trilhado, as análises dos discursos em favor da Proteção Integral requereram um olhar para os fatores culturais, sociais e políticos ecoantes às realidades das crianças e dos adolescentes, mas também, às realidades dos agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. O *método* analítico do discurso, livremente inspirado na Análise Crítica do Discurso – proposta por Norman Fairclough (2001) foi escolhido porque respalda o discurso como uma prática social, permitindo identificar como o discurso de qualidade social da educação implica em ação dos sujeitos estudados para a Proteção Integral.

Os resultados obtidos geraram este relatório, que está dividido em quatro capítulos interconectados, além desta Introdução. O caminho metodológico foi relatado no breve capítulo primeiro. Nele, buscamos objetivamente apontar as opções teórico-metodológicas tomadas, além de situar o leitor sobre os sujeitos e os métodos analíticos perseguidos para as conclusões deste trabalho.

O segundo capítulo introduz o objeto da pesquisa no contexto da construção social da ideia de infâncias e o processo de seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Para isso, parte do lugar do *não direito* – numa crítica à organização das políticas sociais e aos Códigos Menoristas do século vinte, para a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente como possibilidade de guinada à afirmação da Proteção Integral infanto-adolescente, tendo a Educação como elemento balizador da chamada *nova ordem pública*.

Situamos as abordagens de qualidade da Educação, balizadas pelo discurso dos direitos da criança e do adolescente no terceiro capítulo. Para tanto, buscamos auxílio numa gama de autores do próprio sentido de qualidade e os seus indicadores. Nesta empreitada, foi possível trazer à tela, os discursos de qualidade presentes n'alguns documentos de regulação da política educacional, e suas contraposições. Neste ponto, averiguamos como o discurso de qualidade se concebe como um instrumento de proteção do segmento infanto-adolescente.

No quarto capítulo, a constituição dos elementos discursivos do direito humano à qualidade da Educação presentes como prática de agentes do SGDCA para operacionalização da Proteção Integral dos direitos da criança e do adolescente foi destacada e submetida à análise. Percorreu, nesse sentido, a ideia da qualidade social da educação de princípios republicanos.

Isto feito, haveremos de notar que esta pesquisa não ambiciona protagonizar uma investigação que apresente tipos de gestão ou métodos mais apropriados e/ou eficazes na consecução da *melhoraria da qualidade educacional*. Mas, advoga um discurso de qualidade que cobiça a educação pública, fundada nos princípios da dignidade humana, e assim não podendo ser escamoteada ou negada. E, finalmente, retroalimentar a aposta na proteção, mas também na promoção dos direitos humanos de todas as crianças e adolescentes.

**tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém ainda pensou
sobre aquilo que todo mundo vê.**

Schopenhauer

2. PERCURSO METODOLÓGICO: INDO PELO CAMINHO DOS TIJOLOS DOURADOS?

A pesquisa não é ato isolado, intermitente, mas atitude processual de investigação diante do desconhecido e dos limites que a natureza e a sociedade nos impõem. É, por este percurso, também, um exercício de militância. E faz parte de toda prática, “para não ser ativista e fanática. Faz parte do processo de informação, como instrumento essencial para a emancipação”. (DEMO, 1996, p. 16). Por isso, esta pesquisa não foi travada apenas como uma busca de conhecimento, mas igualmente como uma atitude política, dialética e um chamamento para a conversão à militância da causa da criança e do adolescente. Porque, como afirma José Acácio, na canção *põe a semente na terra*, “toda palavra é um anseio de comunicar, e toda fala é uma forma da gente se dar”.

Mas, fundamentalmente, a pesquisa é uma tarefa científica. E como tal, o rigor se faz necessário, de tal forma que os procedimentos metodológicos não podem ser secundarizados, tampouco descartados. Nesse caso, uma pesquisa das ciências humanas e sociais é essencialmente qualitativa, e

possui instrumentos e teorias capazes de fazer uma aproximação da suntuosidade que é a vida dos seres humanos em sociedades, ainda que de forma incompleta, imperfeita e insatisfatória. Para isso, ela aborda o conjunto de expressões humanas constantes nas estruturas, nos processos, nos sujeitos, nos significados e nas representações (MINAYO, 2015, p. 14).

É com base nesse caráter especificamente qualitativo das ciências sociais, que construímos o apropriado percurso metodológico para o presente trabalho. E, desse modo, nossa investigação baseando-se na ideia que a pesquisa, inserida num contexto histórico e social, admite que o pesquisador entre em contato direto com a situação estudada a fim de enfatizar o processo pelo qual o problema apontado se manifesta, tomando-os solidariamente imbricados e comprometidos. Assim como afirma Chizzotti (2006, p. 79):

O conhecimento não se traduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito-observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. O objeto não é dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam suas ações.

De fato, Minayo (2015, p. 13) garante que um “aspecto distintivo das Ciências Sociais é o fato de que ela é intrínseca e extrinsecamente ideológica”. Ela adjudica preocupações e visões de mundo historicamente construídas, tais como a ideia de qualidade da educação ou de direitos humanos.

Tal qual pressupõe Demo (2012), a ideologia é parte inevitável do fazer científico, ou no sujeito, ou no objeto, ou em ambos. A própria condição de sujeito cognoscente acarreta o reconhecimento de que ideologia é intrínseca na própria interpretação da realidade. Primeiro porque, toda produção científica é, por si, ideológica; segundo porque a identificação entre sujeito e objeto é uma das características das Ciências Sociais.

Então, uma pesquisa que assinala a qualidade educacional como veículo de proteção integral de crianças e adolescentes, reafirmada a partir da prática social tripartite de sujeitos com forte penetração do imaginário social: os Conselhos Tutelares, o Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público não é simplesmente uma abstração teórica da realidade, mas a conexão do pensamento à ação protetiva e uma interversão do sujeito pesquisador na ambiência da militância em prol desta empreitada. Isto é, uma interligação do problema intelectual a um problema da vida prática.

Para melhor compreensão do fato e do ato, o caminho que melhor se adequa à finalidade desta pesquisa é *Análise Crítica do Discurso* como Método, tendo em vista, sobretudo na consideração apontada por Resende (2012, p. 101) que “em todas as vertentes, a Análise Crítica do Discurso propõe abordagens críticas para a análise de textos, assumindo posicionamento explícito em relação a problemas sociais de cunho discursivo e negando o mito da imparcialidade científica”. Leva-nos, portanto, a contestação das formas abusivas de poder, as desigualdades e a naturalização da opressão de uns sobre os outros. Ou seja, a prática científica não impõe ao pesquisador uma anulação de sua identificação política. No entanto, sua intervenção não pode gerar uma falsa consciência ou uma deturpação da realidade.

2.1 A Análise Crítica do Discurso como perspectiva

Pensada a partir de Michel Foucault, a categoria *discurso* “significou inicialmente o conjunto de ideologias responsáveis por instituir o poder aos indivíduos de diversas áreas (discurso jurídico, médico, político), tendo sido, desse modo, criada como um elemento independente da estrutura linguística” (MELO, 2012, p. 57). Ao optar por focar suas análises a partir das práticas discursivas, nos proporcionou avançar sobre os modelos analíticos na pesquisa social, mais notadamente, o estruturalismo e a hermenêutica.

Sua preocupação com as práticas discursivas infere-lhes um significado que as permeia de práticas que sistematicamente constituem os/nos objetos de que falamos, impondo-lhes a própria definição e constituição destes sujeitos. E como tal, produz verdades que se instalam e se revelam nestas práticas discursivas.

Ora, o discurso é uma teia de enunciados ou de relações que tornam possível haver significantes. Seu sentido traz em si uma perspectiva de movimento, que se situa em dado contexto com sentidos e ordenamentos próprios. Assim, Foucault (2012, p. 47) emprega o discurso como “um conjunto de regras anônimas, históricas sempre determinadas no tempo espaço, que definiram em uma dada época, e para uma área social, econômica, geográfica, ou linguística dada, as condições de exercício da função enunciativa”.

Neste percurso, é sempre importante descrever os lugares e as dimensões que caracterizam as formulações discursivas permitindo assim “determinar qual é a posição que pode e deve ocupar cada indivíduo para ser seu sujeito” (FOUCAULT, 2012, p. 111). Porque, no discurso é imprescindível localizá-los, tendo em vista o que observa Chauí (1997, p. 07):

O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência.

Desta feita, cada indivíduo na sociedade tem seus propósitos culturalmente estabelecidos na ordem de diferentes discursos. E como tal os enunciados posicionam os sujeitos no lugar de enunciação, como uma topografia social sobre os sujeitos que aí vêm se inscrever, ocupar um espaço ou ser capturados pela rede e pela trama discursiva que dele emerge. Neste aspecto, o discurso, é uma prática que relaciona a língua com *outras práticas* no campo social e está entremeado de outros conceitos, como o poder. Por este percurso, as práticas discursivas se caracterizam como o ponto que liga discurso e prática/mudança social.

Em 1985 surge no cenário internacional a Análise Crítica do Discurso (ACD), quando o termo foi titulado pelo linguista britânico Norman Fairclough pela primeira vez (MELO, 2012). E, conforme Ramalho e Resende (2011), foi através do livro *Linguagem e Poder*, publicado em 1989, que a abordagem de Fairclough da Análise Crítica do Discurso começou a se constituir como uma ciência crítica sobre a linguagem.

A potencialidade demonstrada por esta disciplina está em sua própria epistemologia, cuja fundamentação sugere que:

(i) a linguagem é um tipo de prática social; (ii) os textos resultam de práticas sociais de seus produtores; (iii) os textos traduzem a desigualdade social em que se situam seus produtores; (iv) os significados textuais expressam-se por meio das interações entre produtores dos textos e seus leitores/ouvintes; (v) os traços linguísticos não são um conjunto arbitrário de formas e significados; (vi) esses mesmos traços linguísticos apresentam discursos ideologicamente camuflados; (vii) os usuários da língua adotam posicionamentos particulares frente ao discurso que produzem; (viii) por fim, a

ideologia e as relações de poder, mormente presentes no discurso, tornam-se visíveis por meio de análise textual precisa e acurada (RODRIGUES JÚNIOR, 2009, p. 100).

De certo, a Análise Crítica do Discurso congrega um conjunto de fatores de análise que procura lançar à luz à forma como se constituem as relações de poder e suas codificações ideológicas, escamoteadas pelo processo dialético que se entropõem às relações. Assim sendo, é possível, pela ACD, perceber as contradições postas para a sociedade a partir da declaração de direitos. Igualmente capaz de descrever e explicar como o discurso perpetra o poder em determinados grupos humanos, oprimindo-os e reproduzindo e legitimando a dominação.

Isso é possível porque, nesta abordagem, o discurso é visto como um *modo de ação no mundo*, capaz de alterá-lo. Explica Fairclough (2001, p. 91):

O discurso contribui para as constituições de todas as dimensões da estrutura social que, direta ou indiretamente, o moldam e o restringem: suas próprias normas e convenções, como também relações, identidades e instituições que lhe são subjacentes. O discurso é uma prática, não apenas de representação no mundo, mas de significação do mundo, constituindo o mundo em significados.

Por este método, convida os analistas “a formular pesquisas que exerçam ações de contrapoder e contraideologia, práticas de resistência à opressão social” (MELO, 2012, p. 67). Assume, assim, de modo explícito, um caráter ativista na luta pela democracia social, ao passo que elucida as contradições e os conflitos sociais que impedem a equidade social e contribui para a dominação de uns sujeitos sobre os outros.

Torna os aspectos obscuros do discurso mais visíveis, a fim de esclarecer de que maneira a linguagem funciona em suas diversas formas de realização, na constituição e na transmissão do conhecimento, na organização das instituições sociais, e no exercício do poder e dominação. Por assim dizer, a análise pode ser chamada de crítica por “ter o objetivo de mostrar maneiras não óbvias pelas quais a língua envolve-se em relações sociais de poder e dominação e em ideologias” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 229). Assim, opera para tornar visível o não óbvio.

Ela [*a Análise Crítica do Discurso*] é crítica, primeiramente, no sentido de que busca discernir conexões entre a língua e outros elementos da vida social que estão normalmente encobertos. Entre eles: como a língua aparece em relações de poder e dominação; como a língua opera ideologicamente; a negociação de identidades pessoais e sociais (continuamente problematizadas através de mudanças na vida social) em seu aspecto linguístico e semiótico. Em segundo lugar, ela é crítica no sentido de que está comprometida com mudanças sociais contínuas (FAIRCLOUGH, 2001, p. 230 – *grifos inseridos ao original*).

Neste campo, o *discurso* pode ser representado como gênero, ou forma de agir e interagir por meio da linguagem oral ou escrita; como discurso, na forma de representar o mundo material; e como estilo, no modo particular de ser. Nisto significa que o discurso é um elemento das práticas sociais, isto é, ordem(ns) de discurso (gênero, discurso e estilo).

Para operacionalizar a Análise Crítica do Discurso, Fairclough sugere, então, a abordagem dialético-relacional em que propõe que deve ser considerada a interdiscursividade e a interdisciplinaridade, estabelecendo um diálogo com várias ciências sociais combinadas a plurais instrumentos e procedimentos de coleta de dados. E, a partir daí, criar novos domínios de saberes, quer dizer, a ACD se utiliza de conhecimentos de outras áreas para recodificá-los assumindo um caráter transdisciplinar (FAIRCLOUGH, 2001).

O uso da interdisciplinaridade opera pelo espaço ocupado pela linguagem na hodierna vida social, neste caso, adota uma configuração de semiose que engloba a linguagem verbal e outros sistemas de significação, tais como imagens, gestos, e quaisquer formas de linguagem não verbal. Então,

a semiose como parte da atividade social constitui *gêneros discursivos*. Os gêneros são as maneiras diversas de agir, de produzir a vida social semioticamente. [...] A semiose na representação e auto representação de práticas sociais constitui os discursos, que são as várias representações da vida social. [...] A semiose no desempenho das posições constitui os estilos (FAIRCLOUGH, 2012, p. 310).

Neste viés, as mudanças de prática social refletem-se na linguagem através das modificações nos gêneros assumidos. Isto é,

pensar os discursos como materializações dessas relações implica compreender a vida social também como um fenômeno híbrido, no qual novas formas de dominação emergem à medida que novas e variadas formas textuais surgem para representá-las materialmente (RODRIGUES JÚNIOR, 2009, p. 100).

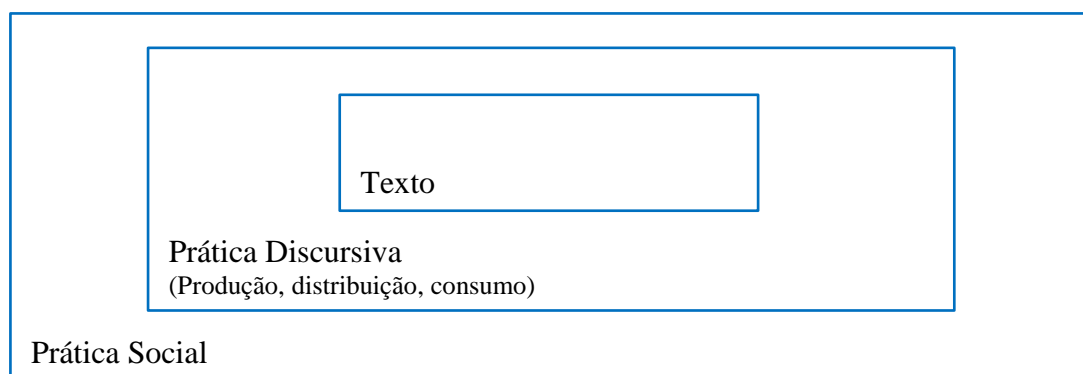
A descrição de uma manifestação semiótica, neste contexto, implica em dar conta das especificidades e apreendê-la como acontecimento que se irrompe em determinado tempo e em determinado lugar, dando a perceber os aspectos semióticos dessa ordem social, ou no que podemos chamar de ordem de discurso.

O enquadre teórico adotado por Fairclough na Teoria Social do Discurso (2001) aborda o conceito de discurso em relação à ideologia e as categorias da análise tridimensional de um evento discursivo como *texto* (evento), *prática discursiva* (sistema linguístico) e *prática social* (ordem do discurso). Por este ângulo, as relações discursivas que constituem os conflitos indubitáveis à consecução da Proteção Integral estabelecem-se como entidades intermediadoras entre o potencial abstrato presente nas estruturas linguísticas e a realização desse potencial em eventos concretos. No gráfico abaixo é apresentada a relação esquemática dessas três dimensões.

Neste modelo tridimensional proposto, o *texto* se posiciona como um evento discursivo, que implica na observância de sua finalidade, e em que medida coopera para construir o significado da realidade. Isto é, se realiza justamente pelo fato de a linguagem se colocar a serviço da manutenção dos estados de coisas já existentes no mundo da vida, ou,

contrariamente, da subversão do *status quo*. Assim, é constituído de elementos resultantes da mediação que a linguagem exerce entre as estruturas sociais e as relações de poder.

Gráfico 02:
CONCEPÇÃO TRIDIMENSIONAL DO DISCURSO



Fonte: Fairclough (2001, p. 101)

Na segunda dimensão, por prática discursiva entendem-se os processos de produção, distribuição e consumo do texto, que são os processos sociais relacionados a ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares (contexto social). Fairclough busca relacionar os textos com a prática social, constituído socialmente e constitutivo da estrutura social, ou seja, se propõe a examinar as conexões em termos de ideologia e hegemonia. A prática discursiva é mediadora entre o texto e a prática social.

A terceira dimensão é a prática social. Para o autor, a produção da linguagem como prática social não só reproduz, mas também transforma essas práticas. Nessa concepção, o discurso passa a ser visto como uma ação social com relações de ideologia e hegemonia.

Para o exercício de análise dessa dimensão, Fairclough sugere o trabalho explicativo à medida que o analista vai reconhecendo nas outras dimensões marcas textuais e discursivas que justifiquem o texto com determinadas estruturas da sociedade (MELO, 2012, p. 77).

Significa dizer que toda realização da linguagem está envolvida por processos de *produção, distribuição e consumo* que variam de acordo com fatores e práticas sociais. Assim, “o papel do analista crítico do discurso é descrever a formação dos textos, interpretar *o processo discursivo e explicar a prática social* que se constitui na linguagem” (MELO, 2012, p. 66 – *grifos inseridos ao original*).

Resta saber, que para Fairclough (2001, p. 275), o trabalho analítico crítico do discurso *não pressupõe seguir um esquema predeterminado* “pois não há procedimento fixo para se fazer análise de discurso; as pessoas abordam-na de diferentes maneiras, de acordo com a natureza específica do projeto e conforme suas respectivas visões do discurso”. Apesar disso, este autor

tem apontado diretrizes para a construção dos dados, das análises e dos resultados, que *nos ajudaram a construir nosso próprio percurso* que descreveremos a seguir.

2.2 O percurso metodológico ancorado na estrutura de Análise Crítica do Discurso

Tendo como perspectiva a análise da prática discursiva da qualidade educacional como possibilidade de Proteção Integral tomamos a dimensão crítica da linguagem em articulação com a teoria social. Nesse sentido, perceber como o discurso de proteção integral por meio dos direitos educativos vai se concretizando como um modo de ação e como sua prática altera o mundo e altera os indivíduos no mundo, dialeticamente.

O trajeto metodológico observado nesta investigação buscou inspiração fundamental no conceito da Análise Crítica do Discurso explicitada por Fairclough (2012, p. 311), que se baseou no esquema da *apreciação crítica explicatória* do teórico crítico Roy Bhaskar, composto por cinco etapas.

1. Dar ênfase em um problema social que tenha um aspecto semiótico.
2. Identificar obstáculos para que esse problema seja resolvido, pela análise [...].
3. Considerar se a ordem social (a rede de práticas) em algum sentido é um problema ou não;
4. Identificar maneiras possíveis para superar os obstáculos;
5. Refletir criticamente sobre a análise (1-4).

Conforme o autor, esse modelo de análise é a combinação de elementos relacionais (2) com elementos dialéticos (4), combinando uma apreciação negativa, no diagnóstico do problema, com uma apreciação positiva, na identificação das possibilidades até então inexistentes para a sua resolução.

A primeira etapa da proposta é a constituição de um problema, que impõe a necessidade de perguntar: um problema para quem? Ao considerarmos que “a ACD é uma forma de ciência social crítica, projetada para mostrar problemas enfrentados pelas pessoas em razão das formas particulares de vida social, fornecendo recursos para que se chegue a uma solução” (FAIRCLOUGH, 2012, p. 312).

A etapa seguinte propõe compreender o contexto social e cultural do evento que possivelmente gerou o problema a ser analisado, questionando quais são os obstáculos a serem superados.

A partir daí, sugerem a compreensão dos efeitos gerados pelo evento (problema de pesquisa) e aponta para a mudança social radical, quando é o caso. Fairclough (2012, p. 314) exemplifica com o problema da ideologia: “o discurso é ideológico na medida em que contribui para a manutenção de relações particulares de poder e dominação”.

Depois, aponta para a compreensão dos elementos da estrutura social que sustentam o problema identificado e servem de obstáculo para as mudanças estruturais na sociedade, ou seja, as contradições, lacunas, deficiências dentro dos aspectos considerados dominantes da ordem social, ou ainda mostrar diferenças e resistências.

Por fim, a última etapa volta-se à reflexão sobre a análise do problema de pesquisa e sobre o processo como um todo, questionando sua eficácia como apreciação crítica, e sua contribuição para aprofundamentos teórico-metodológicos de trabalhos acadêmicos e mudança social.

Tomamos por orientação estes pilares metodológicos, de modo a possibilitar o levantamento e conhecimento da conjuntura do problema pesquisa, o modo de circulação dos discursos e suas semioses, bem como identificar nas redes de práticas discursivas o modo como a estrutura social contribui para sustentar dadas características discursivas no que toca as intenções de proteção às infâncias e como a educação serviu de fio condutor dos discursos.

A partir das ideias de Fairclough (2001; 2012) foi possível ir encontrando um caminho que correspondesse as demandas próprias de busca de respostas à minha pesquisa. Para tanto, adaptei as etapas da metodologia aqui descritas e desenhei um percurso analítico com cinco fases, demonstrado no quadro, a seguir

Ressalva-se, entretanto, que embora as categorias sejam apresentadas separadamente, a economia analítica apontada abaixo tem caráter meramente enunciativo, com o objetivo de apresentar os percursos feitos, tendo em vista que parte deles ocorria de forma simultânea e interdependente, não excludente ou pontual, dessa forma, se retroalimentando.

Portanto, dado o enfoque qualitativo desta pesquisa, os atos de proteção integral dos direitos infanto-adolescentes se constituem fonte direta dos dados, que tem caráter descritivo, com foco nos diferentes processos e seus significados como consecução das práticas sociais adotadas. Assim, para alcançar uma contundente reflexão sobre o problema desta investigação, dispomos as etapas abaixo descritas na estruturação dos capítulos deste relatório, apontando as análises dos significados do discurso para a proteção infanto-adolescente.

Quadro 01:
GRAMÁTICA ANALÍTICA DA PESQUISA

Etapas da Pesquisa	Ações de percurso
Identificação dos desvios⁶ sociais.	Práticas Sociais do cotidiano dos Sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: a. Ausência da qualidade da Educação como mecanismo violador dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

⁶ Desvio Social é utilizado por Fairclough, invés de problema social. Segundo o autor, o termo se justifica porque problemas sociais precisam e pressupõe solução, mesmo que ainda não tenha sido experimentado. Sua/nossa opção

	<p>b. Solicitação do Conselho Tutelar como instrumento de coerção nas relações de poder e nas lutas hegemônicas estabelecidas entre estudantes e professores.</p> <p>c. Limites funcionais do SGDCA e sua capilaridade de acessar os serviços e agentes públicos para resguardar a Proteção infanto-adolescente.</p> <p>d. Compreensão da qualidade da educação como direito humano e a competência dos sujeitos do SGDCA de inferir sobre tal.</p>
Compreensão da Conjuntura	<p>Contexto sócio histórico:</p> <p>a. Discursos sobre os infantis no Brasil num traçado histórico da estruturação e da hegemonia das políticas para criança e adolescente.</p> <p>b. Discursos do direito à Educação e direito à qualidade educacional e suas nuances para a Proteção Integral à criança e ao adolescente inscritos nas legislações nacional e internacional.</p> <p>c. Capilaridade dos sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos para incidir sobre as ações de qualificação da educação básica.</p>
Cercando a ordem social	<p>Geração de dados da pesquisa:</p> <p>a. Observação das inferências sobre o direito à Educação feita por Conselheiros Tutelares em formação;</p> <p>b. Conversas informais e direcionadas sobre as questões pertinentes à qualidade da Educação e as práticas de zelo à Proteção Integral;</p> <p>c. Questionário realizado com conselheiros tutelares componentes do Conselho do Fundeb, sobre suas compreensões de qualidade e proteção dos direitos infanto-adolescentes;</p> <p>d. Levantamento bibliográfico e legislativo sobre Educação, proteção integral, qualidade da educação e de relatos da prática social do Ministério Público e do Tribunal de Contas de Pernambuco;</p> <p>e. Entrevistas semiestruturadas com informantes-chaves.</p>
Identificação de Mudanças Sociais	<p>Compreensão do <i>corpus</i> discursivo</p> <p>a. Análise da prática social do Ministério Público e do Tribunal de Contas de Pernambuco e dos Conselhos Tutelares para assegurar a qualidade da Educação, sob arcabouço da Proteção Integral dos direitos da criança e do adolescente.</p>
Análise e compreensão do problema na prática	<p>Recurso analítico:</p> <p>a. Qualidade da Educação Básica auferida como dispositivo de proteção integral às infâncias.</p>

a) Os instrumentos geradores de dados

Esta investigação utiliza-se de múltiplas ferramentas, numa combinação de técnicas científicas sociais que lhes assegure levantar as informações e possibilidades de análise.

O movimento espontâneo de observação dos discursos dos conselheiros tutelares sobre os empecilhos que cerceavam a qualidade da educação e a proteção de crianças e adolescentes forjadas no ambiente escolar, descritos como a *insistente solicitação dos gestores escolares que, se utilizassem da força da autoridade para coagir a indisciplina e as violências* no ambiente escolar – latente lugar de conflito por hegemonia entre estudantes e professores, os limites funcionais de atuação deste conselho, a pouca capilaridade de mobilizar os serviços e

por desvio social é que esses são produzidos por um conjunto sistêmico de condicionantes, e não solucionáveis sem que haja uma ruptura radical com as estruturas sociais, como é o caso das injustiças e das desigualdades sociais, de acesso aos bens materiais ou culturais, ou o pronunciamento dos direitos políticos os sociais, por exemplo.

agentes públicos para resguardar a proteção infanto-adolescente, foi uma etapa imprescindível para a identificação do problema de nossa pesquisa. Aliás, a observação é instrumento indispensável a qualquer tipo ou modalidade de pesquisa (SEVERINO, 2010, p. 125).

Por assim dizer, os resultados primários obtidos por esta pesquisa foram imiscuídos num processo de interação entre o pesquisador e os Conselhos Tutelares de Pernambuco, através de procedimentos formativos desenvolvidos pela Escola de Conselhos de Pernambuco⁷ (ECEPE), vinculada à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), além do contato com outros atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

A identificação do problema da pesquisa deu-se, efetivamente, a partir do lugar em que ocupava o pesquisador. As atividades de coordenação pedagógica do curso de aperfeiçoamento em *Teoria e Prática dos Conselhos da Infância – Ser Conselheiro(a)* ofertado pela Escola de Conselhos, foi preeminente para o enfrentamento de questões (teóricas e didáticas) que versavam sobre as dificuldades de lida do SGDCA com a conjuntura das políticas educacionais nos municípios pernambucanos. Ao todo, foi possível percorrer vinte e cinco turmas que tinham predominância de participação de *Conselheiros Tutelares* (cerca de 650 participantes deste segmento). Este curso teve duração total de 200 horas/aula, em vinte⁸ polos, o que contemplou as diversas mesorregiões do estado de Pernambuco – permitindo um olhar sistêmico.

A intervenção observativa deu-se durante a disciplina *Atuação dos Conselhos Tutelares: o ético, o político e o técnico*, quando os cursistas têm a oportunidade de discutir os desafios e as possibilidades pertinentes às suas atribuições funcionais e refletirem sobre o limiar do prescrito na legislação das infâncias e os desafios impostos pela realidade como tal; também no módulo *Estado, Políticas Públicas e o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do*

⁷ O Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros Tutelares e Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Pernambuco – Escola de Conselhos de Pernambuco situa-se no bojo das atividades extensionistas da UFRPE como um espaço de formação continuada para os operadores dos direitos infanto-adolescente, onde os Conselheiros Tutelares, os Conselheiros dos Direitos das Crianças e Adolescentes, e os profissionais que integram o SGDCA discutem, refletem, trocam experiências, saberes e vivenciam outras formas de sociabilidade. Essa experiência foi uma proposição da Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em diálogo com o Plano Nacional de Direitos Humanos III, que estabelece na diretriz 08 – Objetivo Estratégico II a criação das escolas de conselhos em todos estados da União e no Distrito Federal, “com vista a apoiar a estruturação e qualificação da ação dos Conselheiros Tutelares e dos Direitos da Criança e do Adolescente” (BRASIL, 2009). Com esse intuito, desde 2008, a ECEPE busca no fortalecimento destes sujeitos, fazer garantir o funcionamento do SGDCA. Desse modo, espera-se que impacte na consecução de direitos humanos da criança e do adolescente no lugar onde opera. Em 2012, torna-se programa da Pró-Reitoria de Extensão da UFRPE e política pública de formação do Estado de Pernambuco através da Resolução nº 41/2012 do CEDCA-PE. Todos os municípios pernambucanos, incluindo o distrito de Fernando de Noronha, participaram das ações de extensão (cursos, seminários e oficinas). E, em 2017, 40 operadores do Estatuto concluíram especialização em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

⁸ Na Região Metropolitana do Recife: Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes, Recife e Ipojuca; Na Região Mata: Palmares, Vitória do Santo Antão, Paudalho e Ferreiros; Na Região Agreste: Caruaru, Panelas, Garanhuns, Santa Cruz do Capibaribe, Surubim e Pesqueira; Na Região Sertão: Ibitimir, Serra Talhada, Afogados da Ingazeira, Ouricuri, Salgueiro e Petrolina.

Adolescente, quando pôde-se voltar a enfrentar o problema desta pesquisa já que ela possibilitou olhar a Educação dentro do conjunto das políticas sociais e enxergá-la no rol das Medidas Protetivas requisitadas pelo Conselho Tutelar. Mas, também, durante os proveitosos e tempestivos intervalos do cafezinho.

A metodologia utilizada no curso visava construir, a partir da problematização do cotidiano, o esboço teórico que tenda a consecução dos direitos humanos. Neste caminho, foi possível construir embates e problematização que vislumbrem a exigibilidade da qualidade educacional, além do uso da Educação como Medidas de Proteção aplicada por estes órgãos e perceber os obstáculos a serem enfrentados. Neste sentido, nesta observação inclui-se a possibilidade de se produzir uma *análise de conjuntura* situacional dos atos protetivos e sua fundamentação na política educacional, ou seja, das práticas sociais destes sujeitos.

Com a preocupação de descrever e interpretar a realidade social a partir da metodologia selecionada, toda a observação foi subsidiada por teóricos, numa construção dialética para compreensão da realidade em que se pretendeu coletar as informações empíricas. Dessa forma, o levantamento de teóricos nos conduziu a uma *pesquisa documental* ampla e minuciosa que nos permitiu identificar os discursos em circulação da proteção integral e da qualidade da educação, construída ao longo das últimas décadas no Brasil.

A pesquisa documental caracteriza-se num estudo de documentos no sentido mais amplo, que se constitui de material impresso ou não, segundo definição de Severino (2010, p. 122). Em sua decorrência, foi possível localizar importantes documentos a partir de:

- ✓ Levantamento das pesquisas realizadas pelas universidades brasileiras sobre a qualidade da educação e sobre a proteção integral dos direitos infanto-adolescentes, principalmente no repositório de teses e dissertações da CAPES, bem como verificar os discursos transcritos em obras sobre esta temática.
- ✓ Levantamento dos documentos normativos nacionais e internacional no que se refere a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente e ao direito à educação versada de qualidade. Neste campo, destacam-se as cartas constitucionais do Brasil e as legislações pertinentes a assistência às Infâncias, além das Declarações de direitos supranacionais.
- ✓ Levantamento bibliográfico que fundamentasse a compreensão do objeto, o entendimento e a análise do discurso dos nossos sujeitos em torno da qualidade da educação como proteção integral às infâncias e respaldasse a busca de respostas ao nosso problema de pesquisa.

Tomamos como base o uso de documentos porque traz uma riqueza de informações, e deles podemos extrair e resgatar o evento discursivo (texto), além de possibilitar ampliar o entendimento das práticas sociais cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Como nos orienta Cellard, (2008, p. 295),

o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

O uso de documentos também permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de dispersão e consumo dos discursos, e nisto reside a maturação ou a evolução das práticas sociais incorporadas como conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008).

O levantamento bibliográfico e documental esteve presente nas diversas fases e etapas da pesquisa, entretanto nesta *fase de identificação do problema* mobilizou esforços com a finalidade de proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito. Ao adentrar nas vísceras do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi possível encontrar diversos sujeitos desse sistema cujas práticas visavam assegurar a qualidade da educação, entre aqueles que tradicionalmente não pertencem a arena educacional (como o Poder Judiciário, grupos empresariais, etc.). Entretanto, com fidelidade ao nosso objeto, e em busca da qualidade para proteção integral, as práticas sociais com vistas à essa qualificação dos sujeitos em recorte, permitiram consultar os dispositivos extrajudiciais utilizados e disponíveis eletronicamente. Desse modo, foi possível:

- ✓ Levantar os *Termos de Ajustamento de Gestão* (TAG) aplicados às prefeituras de Pernambuco pelo Tribunal de Contas do Estado na *web portal* deste órgão. Para isso, foram solicitados os números dos processos dos TAGs e, de posse dessa numeração, acessá-los eletronicamente classificá-los por modalidade de objeto, depurando aqueles que tinham como finalidade a qualificação da educação básica.
- ✓ Levantar as *Recomendações* do Ministério Público de Pernambuco às prefeituras que não asseguraram insumos mínimos necessários à qualidade educacional, tendo como fonte o projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc) aplicado em quatro municípios pernambucanos. As ações desenvolvidas e as recomendações estão disponíveis em *web portal* do programa.

- ✓ Levantar os registros de atendimento de reparo aos direitos educacionais dos Conselheiros Tutelares de Pernambuco no Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), e classificando-os conforme o objeto em análise.

Ainda na tratativa de cercar o objeto e compreender a conjuntura, foram aplicados questionários aos conselheiros tutelares que ocupavam assento no *Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb*, buscando abranger a atuação destes sujeitos na pauta da qualidade ou, pelo menos, no direito à educação. A opção inicial para utilização de questionário deu-se pelo fato deste trazer “um conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos sujeitos pesquisados” (SEVERINO, 2010, p. 125). Neste percurso, seria possível encontrar substrato da atuação dos conselheiros (do financiamento da educação e tutelares).

No entanto, o levantamento mostrou que, via de regra, os conselheiros tutelares desconhecem o funcionamento do sistema educacional, também não seriam capazes de associar voluntariamente sua *prática social* em consórcio da qualidade da educação. Demonstrou a fragilidade destes conselhos em incidir politicamente sobre as ações de controle e de cooperação na definição das políticas públicas, ou mesmo de entender os balancetes financeiros que são, por força da atribuição, obrigados a analisar e a aprovar. Por fim, o pleito à qualidade está voltado aos índices e *ranquerização* dos resultados de testes de larga escala, dos insumos ao desenvolvimento do ensino, ou situa-se nos conflitos pedagógicos – onde na maioria das vezes reforça a polarização de responsabilização do professor ou do estudante indisciplinado, fazendo-o quase um *delinquente*.

Muitas pesquisas versaram as questões acima mencionadas, e por isso, os dados levantados, como tal, não serão utilizados para análise nesta tese. Entretanto, as pistas trazidas por este levantamento permitem remontar a circulação dos discursos que cercam nosso objeto e ajudarão a compreender os atos de proteção integral dos sujeitos do SGDCA.

À medida que o problema da pesquisa ia tornando-se mais consolidado, e as dúvidas sobre a *prática social* dos agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente para a proteção integral pareciam circulá-lo como satélites, utilizou-se de *entrevistas não diretivas* para ir dirimindo-as. Essa técnica é importante porque “colhem informações dos sujeitos a partir do seu discurso livre” (SEVERINO, 2010, p. 125), enquanto o pesquisador intervém de maneira discreta, de forma a estimular o depoente.

E com essa mesma finalidade foram realizadas *entrevistas semiestruturadas*, com os vários sujeitos do SGDCA responsável, em alguma maneira, pela implantação e implementação

do Estatuto da Criança e do Adolescente. A escolha desse mecanismo de coleta justifica-se por sua característica de flexibilidade e pela finalidade da pesquisa.

Parece-nos claro que o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se mais dos esquemas mais livres, menos estruturados. As informações que se quer obter, e os informantes que se quer, em geral professores, diretores, orientadores, alunos e pais, são mais convenientemente abordáveis através de um instrumento mais flexível (LUDKE e ANDRÉ, 2002, p. 35).

Por estas entrevistas vislumbrou-se a apropriação subjetiva do entendimento de qualidade da Educação e como cada órgão tem pactuado as ações protetivas de tal direito na sua ambiência funcional. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas pelo pesquisador, a fim de evitar que fossem dispensadas observações que caracterizassem cada entrevista, em observância ao que esclarece Paro (2000, p. 26):

Uma entrevista não se reduz às palavras pronunciadas; muito da complexidade dessa relação social, e da riqueza de informações que se podem dela tirar, corre o risco de perder se o analista se restringe ao conteúdo da fala. Pausas, exclamações, gestos, hesitações, silêncios, etc. – tudo isso pode ser omitido se quem faz o registro não tem condições de aferir em que dimensão cada um desses comportamentos pode ser relevante para a análise final. Neste sentido, assim como não pode haver observação sem interpretação, parece que a transcrição de entrevistas deve incluir, necessariamente, um componente interpretativo.

Por ser baseado na interação entre as pessoas de forma não rígida, melhor subsidia respostas acerca das maneiras possíveis para superar os problemas de programas de políticas públicas, as estratégias de *advocacy*⁹, identificar as concepções e os discursos sobre determinados problemas, *cercando* o entrevistado a partir de suas reações. Este grupo dos agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente foi dado como *informantes-chave*, técnica de coleta também conhecida como *levantamento de opinião com especialistas*.

A escolha destes informantes foi muito útil porque, na maior parte dos casos, puderam oferecer contribuições para o entendimento de questões históricas, dos processos ainda não publicados da construção do Estatuto, de recursos metodológicos da constituição do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como oferecer informações muito precisas de questões que sugeriam a vontade do legislador, considerando que sua própria história de vida se confunde com a militância (e atuação institucional) para assegurar a proteção integral dos sujeitos infantis.

Para esta pesquisa, consentiram livremente figurar como informantes-chave:

⁹ O termo é uma expressão em língua inglesa, que seu uso se generalizou na atuação das organizações não governamentais como sinônimo de *incidência política*. Define-se como a utilização do poder e do status do lugar de fala para conquistar os objetivos pretendidos. Ou seja, é a realização de processos de influência a partir da comunicação, de reuniões entre os interessados, de ações de exigibilidade de direitos, ou outros.

Quadro 02:
RELAÇÃO DE INFORMANTES-CHAVE

Informante	Especialização	Entrevista inicial
Silvino José do Nascimento Neto	Consultor. Importe articulador da Frente das Entidades dos Direitos da Criança e do Adolescente, na década de 1980, mais tarde batizado de Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco (Fórum DCA); participou ativamente na construção do Estatuto e foi presidente do CEDCA-PE.	26.fev.2015
Margarida Maria Maia Procópio Toledo	Assistente Social, foi Ministra da Ação Social no governo Collor, período em que foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente. Foi responsável pelo <i>Ministério da Criança</i> , designação simbólica para um conjunto de 76 ações e 18 projetos para beneficiar 60 milhões de crianças e adolescentes durante os cinco anos do governo.	11.mar.2015
Adrianus Martinus Janssen e Helena Silva Janssen	Casados, mas ligados às Comunidades Eclesiais de Base atuaram na periferia da Arquidiocese de Olinda e Recife, por meio da Educação Popular. Juntos, assumiram importante protagonismo no combate ao extermínio de crianças e adolescentes e fundaram o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. <i>Adriano faleceu em 02 de dezembro de 2016.</i>	04.mar.2015
Edson Sêda	Procurador da República aposentado e consultor internacional de Direitos Humanos. Compôs a <i>Comissão Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente</i> , com a incumbência de datilografar os artigos síntese do debate durante a construção desta legislação. Recebeu o Prêmio Criança e Paz do Unicef, em 1995.	05. mai.2016

Alcunhados de informantes-chaves porque são indivíduos

bem informados, ou seja, pessoas com amplos contatos e envolvimento ativo na comunidade, ou pessoas que têm um conhecimento especial, informação profunda e ampla sobre um sistema, serviço ou outro assunto de interesse específico do pesquisador (BISOL, 2012, p. 722).

Neste contexto, o informante-chave ajuda a decompor a limitada compreensão do pesquisador sobre determinados elementos da cultura orgânica da comunidade e/ou do contexto em que se busca apreender. Por assim dizer, ele é uma espécie de tradutor, tanto num sentido literal quanto figurativamente, não importando as entrevistas concedidas para análise.

A principal vantagem na utilização dessa técnica foi a possibilidade de voltar à fonte em qualquer circunstância de dúvida ou má-compreensão do pressuposto empírico ou teórico.

b) A análise de dados

O percurso metodológico desta investigação inspirou-se pela *Teoria Social do Discurso* (FAIRCLOUGH, 2001) de maneira a ser possível apreender um discurso de qualidade da educação, porque o discurso tem o poder constitutivo. “Através de seu uso, os indivíduos

constroem, mantêm ou transformam realidades sociais, isto é, reforçam ou modificam formas de conhecimento e crença, relações e identidades sociais” (MELO, 2012, p. 70).

Definido o problema da pesquisa por meio da observação das intervenções orais durante o curso Ser Conselheiro, e pela ampliação do debate em entrevistas não diretivas; posto o problema à prova pelos dados obtidos através dos documentos legais e construtos teóricos levantados, e compreendido o contexto social e cultural do evento que possivelmente gerou o problema analisado pelos questionários, entrevistas não estruturadas e leituras; buscamos compreender as consequências geradas pelo problema de pesquisa e dos obstáculos para sua efetividade, e dos elementos da estrutura social que sustentam o problema e servem de obstáculo para as mudanças estruturais na sociedade. Por fim, fez-se, a análise do problema constituído para a pesquisa e sobre o processo como um todo.

De tal modo, a análise das informações coletadas permitiu realizar uma reflexão geral sobre as condições de produção e apreensão da significação de textos produzidos nos campos jurídico e sócio-político, já que a “Análise do Discurso visa compreender o modo de funcionamento, os princípios de organização e as formas de produção social” (MINAYO, 2000, p. 211).

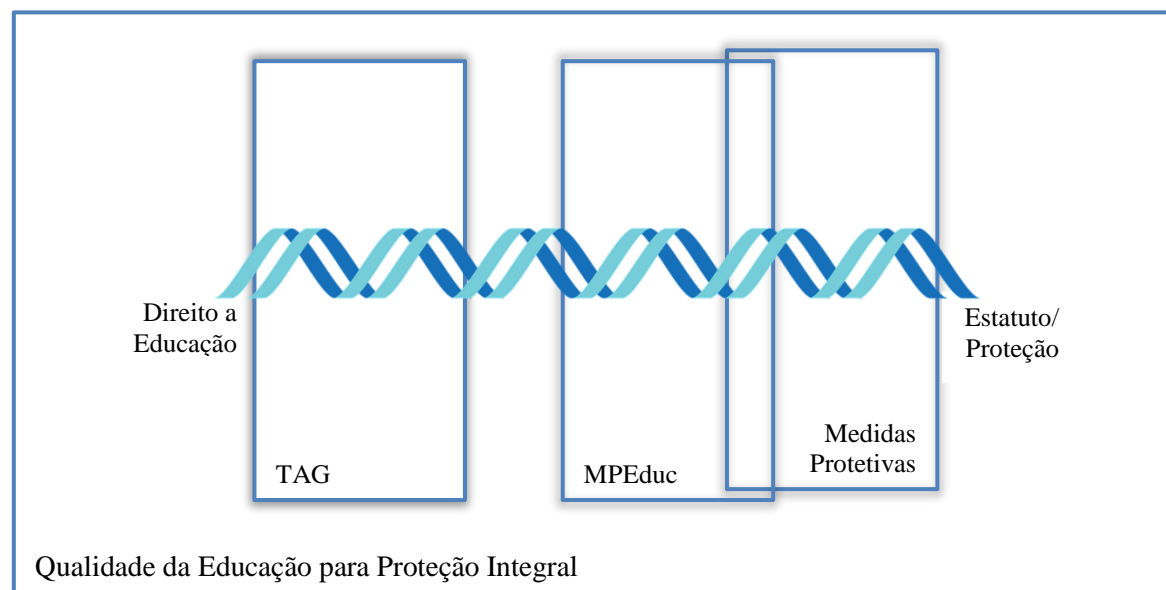
Assim, a pretensão foi identificar os atos de proteção integral reverberados na prática social do Ministério Público de Pernambuco, do Tribunal de Contas de Pernambuco e dos Conselhos Tutelares de Pernambuco, estabelecendo suas correlações com os contextos e significantes pelo discurso de qualidade da educação.

No gráfico 03 (abaixo), buscamos reunir diagramaticamente a concepção analítica do campo de discursividade relativo ao problema da pesquisa, apontando para a constituição das identidades de seus sujeitos.

As práticas discursivas dos sujeitos analisados são perpassadas pelo texto que lhes dão sentido. Em nosso caso, o anúncio da Educação como direito humano e a proteção integral manifestada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, encanastrados na mesma finalidade nos permitiram explorar finalisticamente às práticas sociais.

As práticas discursivas apresentadas pelos sujeitos estudados apresentam relações e traços comuns no *fundamento do direito humano à Educação*. Eles compartilham sentidos e objetos no que toca a garantia da efetivação da escolarização resguardada de qualidade. Porém se afastam no *modus operandi* e na regulamentação de sua atuação: se o Ministério Público e o Conselho Tutelar gozam de privilégios operacionais estabelecidos no Estatuto, o Tribunal de Contas sequer é citado diretamente nesta legislação.

Gráfico 03:
CONCEPÇÃO ANALÍTICA DO CAMPO DE DISCURSIVIDADE



Este aspecto aponta para distinguir as formas coexistentes de discursos que se cruzam pelo mesmo princípio enunciativo de maneira epistemológica, mas que busca impactos comuns na vida das crianças e dos adolescentes estudantes de escolas públicas – portanto, a base da pirâmide social do país.

As práticas discursivas, nessa perspectiva dialética, não são fixas, mas reproduzem as relações das estruturas sociais historicamente situadas. Seguindo essa perspectiva, as análises apresentadas nesta tese dizem respeito a realidade sócio histórica para se assegurar a qualidade da educação como dispositivo protetivo por meio de práticas sociais que se mantêm em relações simultâneas, enraizadas em estruturas sociais e orientadas por elas.

Uma definição conceitual de dispositivo é necessária para entendermos qual significado o pesquisador está utilizando para este termo. Isso porque ele pode ser utilizado, de forma distinta, nas ciências exatas, na filosofia, nas artes, no direito e, inclusive no campo militar.

O dicionário da língua portuguesa põe como significado de dispositivo:

adj. Que contém disposição, ordem, preceito. *Sub. Masc.* Regra, prescrição, artigo de lei: o dispositivo constitucional. Aparelho ligado ou adaptado a instrumento ou máquina, que se destina a alguma função adicional ou especial (SACCONI, 2015).

Essa foi a estratégia utilizada por Agamben (2011, p. 253), ao buscar responder a pergunta *¿Qué es un dispositivo?*, recuperando o uso comum do termo nos dicionários franceses. E, neles, encontra sua definição disposta a partir de três sentidos distintos:

1) Un sentido jurídico en sentido estricto: “El dispositivo es la parte de un juicio que contiene la decisión por oposición a los motivos”, es decir, la parte de la sentencia (o de la ley) que decide y que dispone.

- 2) Una significación tecnológica: “La manera en la que están dispuestas las piezas de una máquina o de un mecanismo y, por extensión, el mecanismo en sí mismo”.
- 3) Una significación militar: “El conjunto de medios dispuestos conforme a un plan”

De acordo com este autor, tais conceitos se presentificam de forma articulada na definição que Michel Foucault dá a dispositivo. Além disso, “es un término decisivo en la estrategia del [su] pensamiento” (AGAMBEN, 2011, p. 249). Mas é o próprio Foucault que nos dá uma definição de dispositivo.

Um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos (FOUCAULT, 2000, p. 244).

Por assim dizer, será utilizado como sinônimo de dispositivo nesta tese, tanto uma prescrição da Lei quanto um arranjo de variados elementos (políticos, sociais, jurídicos) que produzem resultados concretos e, por sua vez, promovem mudanças significativas nos discursos da proteção integral.

Neste sentido, o dispositivo refere-se ao modo como variados elementos se atrelam e se relacionam para chegar a determinada finalidade; produzir respostas – mesmo que provisórias, que deem conta de um problema, de um anseio ou surpresa. Isto é, uma vez constituído, um dispositivo não é estático, inflexível, mas ativo e dinâmico. E, assim, torna-se capaz de mobilizar(se) esforços para assegurar o direito humano à qualidade da Educação.

2.2.1 Os lugares e os sujeitos promoventes da circulação do discurso para a Proteção Integral

Nas tramas do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente seus diversos agentes se entrecruzam para formar o tecido da Proteção Integral. O trabalho promovido por estes agentes, de vários setores da Sociedade e do Estado, isolados ou em rede, consiste em um ambiente propício de nosso objeto de estudo.

É nesta perspectiva que nos deparamos com o Conselho Tutelar, o Ministério Público e o Tribunal de Contas como estes sujeitos catalisadores de sua afirmação.

a) O Conselho Tutelar

Grandes novidades na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes foram incorporadas na prática jurídica, política e social a partir da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A acomodação legal do Juiz, do Curador e dos Comissários de

Menores e o Delegado de Polícia como os agentes públicos encarregados de resolver e solucionar os problemas decorrentes da *situação irregular do menor* foi revogada, e um novo amoldamento da gestão da política das infâncias, sob a lógica de um Sistema, rompe com a verticalização, e impõe o aparecimento e o fortalecimento de novos atores nesta seara – caso do Conselho Tutelar, que emerge deste cenário como uma das principais inovações.

O protocolo de criação do Conselho Tutelar foi inspirado na ideia de “desjudicialização do atendimento, conferindo maior agilidade e objetivando o estímulo a soluções simples, ágeis, imediatas” (FONSECA, 2015, p. 252). E, de acordo com Digiácomo e Digiácomo (2013, p. 209), este órgão agilizará a resolutividade dos casos, tornando acessível à população infanto-adolescente os serviços públicos básicos e a proteção aos direitos humanos.

Na perspectiva de assegurar maior “capilaridade” quis o legislador que o Conselho Tutelar estivesse presente – fisicamente – em todos os municípios, o que não ocorre com o Poder Judiciário, cujas comarcas, na maioria dos casos, abrangem diversos municípios. Assim, com maior agilidade e menos burocracia na aplicação de medidas e encaminhamento para os programas e serviços públicos correspondentes.

O Conselho Tutelar é definido no artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. Entretanto, embora tome decisões e aplique Medidas de Proteção a crianças, adolescentes, pais e responsáveis, tais decisões e/ou medidas possuem um caráter meramente administrativo.

O Conselho Tutelar é instrumento da sociedade “que possui completa autonomia funcional em relação ao Poder Judiciário (assim como em relação à própria Prefeitura – que o órgão tem, inclusive, a função de fiscalizar)” (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 209). E mesmo vinculado ao executivo municipal, não há relação de subordinação formal frente o exercício de suas funções. Neste sentido, o Conselho Tutelar constitui-se

como um espaço público de poder institucionalizado em que se constrói, a partir da Constituição de 1988 e de uma nova concepção da democracia que deixa de ser meramente representativa para tornar-se, também, mais participativa e descentralizadora de competências (BANDEIRA, 2006, p.106).

Mas, não podemos confundir este órgão como um burocrata. Cabe-lhe a efetiva resolução dos problemas que afetam a população infanto-adolescente proporcionando-lhe, de maneira eficaz, a proteção integral asseverada desde o primeiro artigo do Estatuto. Assim sendo, “a intervenção do Conselho Tutelar deve ter um caráter resolutivo, de modo que as causas que se enquadram na sua esfera de atribuições sejam por ele próprio solucionadas” (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 210) sem prejuízo da atuação, em regime de colaboração, com o SGDCA, fazendo uso dos programas e serviços integrantes da *rede de proteção* à criança e ao adolescente que os municípios dispõem.

E isto significa que este órgão tem o dever, dentre outros, de interferir em qualquer questão sempre que os direitos da criança e do adolescente sejam ameaçados ou violados, incluindo aí o direito humano à uma educação ensejada de qualidade. Portanto, não se trata de um órgão repressor de crianças ou adolescentes, mas existe para protegê-los, em nome da municipalidade em que atuam, resolvendo diretamente as questões relacionadas a esta população, muito embora sua identidade não esteja consolidada com suficiente clareza, sendo percebido pelos usuários do Sistema de Garantia dos Direitos ora como o lugar da proteção, ora como o lugar da repressão.

Essa busca de identidade é percebida de fora para dentro, mas também de dentro para fora, numa relação isocrômica. Segundo Miranda (2014, p. 14), “o primeiro grande desafio dos conselhos tutelares foi perceber que os conselheiros não eram os agentes de menores. Que eles não precisavam de coletes e que a sua missão não era vigiar e punir”. Por outro lado, é importante destacar, no entanto, que “o Conselho Tutelar é um órgão que *pegou*, conseguindo uma legitimidade raramente vista em órgãos tão novos. Ousaríamos dizer que ele é mais conhecido do que a Lei que o criou” (NASCIMENTO e SILVINO NETO, 2013, p. 80).

À vista disso, a aproximação que caracterizaria a identidade do Conselho Tutelar, neste contexto, é que ele pode ser afirmado como o *zelador* dos direitos da criança e do adolescente, que se materializa por meio do cumprimento, *com exclusividade*, e de forma autônoma, das suas atribuições e procedimentos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. E, como afirma Fonseca (2015, p. 255), sua finalidade “é de zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, e zelar pela correta aplicação dos direitos assegurados no Estatuto”.

Zelar não significa executar programas ou serviços de atendimento. Ele “zela para que estes serviços de promoção de direitos sejam ofertados no município e, caso sejam inexistentes ou insuficientes, cuida para que ocorra a responsabilização devida” (SILVA, 2011, p. 51). Neste sentido, o Conselho Tutelar vai cuidar com o máximo de atenção dos direitos da criança e do adolescente em sua área de atuação.

Sua obrigação é fazer com que a não oferta ou a oferta irregular dos atendimentos necessários à população infanto-juvenil sejam corrigidos. O Conselho Tutelar vai sempre requisitar serviços dos programas públicos e tomar providências para que os serviços inexistentes sejam criados (SOUSA, 2008, p. 13).

Então, nesta empreitada, vai fiscalizar o Estado e a própria sociedade para melhor efetivar os *novos* direitos conquistados. Nesse sentido, torna-se a principal porta de entrada da população para assegurar à criança e ao adolescente a efetivação de seus direitos. É uma instância prevista por lei para o recebimento de toda e qualquer denúncia de ameaça ou violação

de direito cometido contra os infantis e as Infâncias, desde a negação de direitos fundamentais ao abuso, exploração e/ou maus-tratos.

O artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que, em cada município haverá, pelo menos, um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, escolhidos pela sociedade, para um mandato de 04 anos, permitida uma recondução, sendo, portanto, o meio pelo qual os cidadãos expressam sua vontade de superar a condição de desproteção ainda presente na constituição política de ser criança e adolescente.

b) O Ministério Público

O Ministério Público, conforme explica Fonseca (2015) é uma instituição muito antiga, podendo ter sua origem no Antigo Egito, há mais de quatro mil anos, como a figura do mágico – funcionário real que era considerado a língua e os olhos do rei. Porém, o entendimento mais aceito é que sua origem tenha se dado na França.

Criado “ao lado do poder real e para defender os interesses da coroa” (FONSECA, 2015, p. 280), chegou ao Brasil no início do século XVII, também de condição inicial de subserviência e defesa do poder real, lenta e gradativamente evoluindo nas Constituições brasileiras para tornar-se garantidor do cumprimento da Constituição Federal, das leis e do regime democrático.

Ganhou maior destaque e se consolidou como instituição na Constituição Federal de 1988 que assim o define:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Isto significa que sua atuação não está vinculada ou subserviente a qualquer dos poderes do Estado. E, tendo como função a defesa dos interesses sociais e individuais está “encarregado de velar pelos direitos da sociedade, pela preservação do bem comum e igualmente pela proteção dos direitos de crianças e adolescentes, sejam individuais, difusos ou coletivos” (FONSECA, 2015, p. 281). Em se tratando das questões relativas ao grupo infanto-adolescente, é o Ministério Público que dá início ao procedimento de apuração de ato infracional praticado por adolescente, e compete-lhe acionar a justiça sempre que algum direito fundamental da criança ou do adolescente for violado.

No Estatuto da Criança e do Adolescente “compõe o Juizado da Infância e Juventude, formando parte do corpo de instituições positivado, necessário para o cumprimento dos princípios constitucionais” (TEIXEIRA, 2016, p. 11), e embora esta legislação faça várias referências ao MP, não dispõe sobre esta instituição.

Neste contexto, o Ministério Público se apresenta com relevância no SGDCA pela essencial prestação de serviço *extrajudicial* (processos administrativos de fiscalização de entidades ou efetivação de acordos em geral, dentre outros), *judicial* (processos cíveis ou socioeducativos) e/ou *administrativo*.

A Proteção Integral demanda dos Ministérios Públicos uma proatividade, compromisso e conscientização que promova e fortaleça o trabalho articulado, concorrendo para efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Além disso, busca a prevenção de violação de direitos incentivando o amparo e atuação construtiva e colaborativa de vários setores da sociedade local em relação às famílias, que se encontram em situações de vulnerabilidade.

c) O Tribunal de Contas

A primeira Constituição que previu o Tribunal de Contas foi a de 1891 no artigo 89, conferindo a este órgão a competência para verificar a legalidade das contas da receita e da despesa pública antes de serem prestadas para o Congresso Nacional, tendo sua instalação ocorrida no ano de 1893. E, a partir da Constituição de 1988, podemos sintetizar como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta.

As empresas públicas e sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas. Além desses, a avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas (Art. 37 da CF/88), por conseguinte, auxiliam a sociedade no controle social mediante a realização de auditorias de natureza operacional.

Compõe-se como órgão auxiliar do Poder Legislativo, no exercício do Controle Externo. Entendido, conforme Barroso Filho (2014, p. 397), como “aquele exercido sobre os atos da Administração Pública por órgãos ou poderes alheios à sua prática”, esse dispositivo efetiva-se com a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário e pela sociedade civil, como descreveremos ao falar do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Neste sentido, o controle externo assumido pelo Tribunal de Contas é extremamente relevante para colaboração da consecução dos direitos da criança e do adolescente, ao passo que atua sobre as políticas sociais verificando o cumprimento de suas normatizações, ao menos do ponto de vista financeiro e orçamentário, conforme é admitido pelo quarto artigo da Resolução n. 113/2006 do Conanda. Nesta cláusula considera como “instrumentos normativos de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente para efeitos desta Resolução [as] instruções normativas dos Tribunais de Contas”.

Destarte, cabe-lhe verificar se, por exemplo, o gestor aplicou o valor suficiente na Educação, ou na Saúde. Mas, também, como o valor financeiro aplicado foi executado para assegurar a prioridade absoluta. Nesta perspectiva,

se partirmos da premissa segundo a qual a dignidade da pessoa é nosso valor fundamental, concluímos que todos os direitos sociais que integram esse núcleo material deveriam possuir prioridade na destinação orçamentária. Seria uma espécie de condicionante-determinante dos programas a serem concretizados pelo Poder Público, configurando-se em uma limitação à opção política dos administradores na medida em que não teriam o poder discricionário de deixar de cumprir a Constituição (KABBAS, 2008, p. 17).

Desse registro, a administração financeira para as políticas públicas, não é um dado somente burocrático, mas o gerenciamento dos recursos, garantindo-se a qualidade e a continuidade da prestação de serviços com vistas a assegurar a *dignidade humana*.

2.2.2 Outros lugares e outros sujeitos promoventes da circulação do discurso: da qualidade à Proteção Integral

Na busca de circulação de discursos, construídos e distribuídos pelos campos específicos de saberes cognitivos, e que afetassem a prática social dos sujeitos promoventes da proteção integral, fomos acompanhando parte do que se produzia nas academias em torno da qualidade da educação e da proteção de direitos da infância.

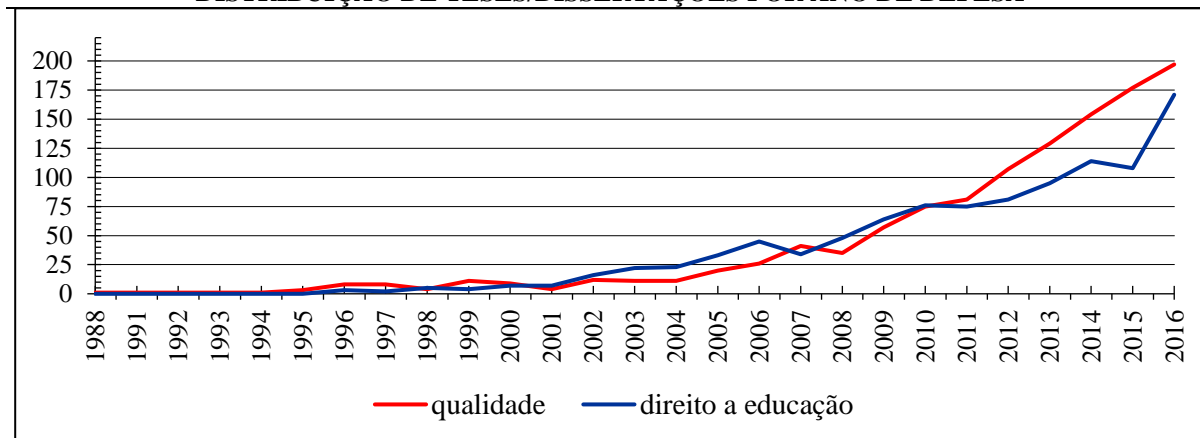
Nesse trabalho, encontramos outras práticas sociais demandadas como proteção integral infante-adolescente. Não se figura, aqui, numa ação conclusiva e nem pretendemos nos debruçar sobre a análise desses discursos, senão situá-los no rol das disputas pertinentes à hegemonia de fala e interação discursiva.

A efervescência das produções acadêmicas sobre o tema tem-se tornado comprovável através de levantamento das produções no portal de teses da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Mesmo que este não se pretendesse exaustivo, o resultado do levantamento empreendido fornece dados importantes e representativos, seja pela quantidade de obras listadas, seja sua abrangência nacional. Porém, trataremos aqui apenas de demonstrar um levantamento bibliográfico quantitativo, não analítico, cujo propósito de verificar como a busca pelo tema tem mobilizado a Academia no país.

A investigação levou em consideração a busca das produções acadêmicas a partir da catalogação das palavras-chave “qualidade da educação”, “qualidade educacional”, “qualidade do ensino”, “direitos da criança e do adolescente”, “direitos da infância” e “proteção integral”. Adotamos como referência temporal os anos da promulgação da *Doutrina da Proteção Integral*

(1988) ao tempo atual para o balanço de produção, por ser este período o marco referencial global para realização desta tese.

Gráfico 04:
DISTRIBUIÇÃO DE TESES/DISSERTAÇÕES POR ANO DE DEFESA



FONTE: Banco de Teses CAPES, 20 de dez. de 2017

Em concorrência com o tempo de pesquisa, o Laboratório das Histórias das Infâncias do Nordeste (LAHIN)¹⁰ procedeu, entre maio e setembro de 2017, a elaboração de um levantamento bibliográfico, utilizando do mesmo expediente metodológico com foco nos trabalhos sobre os direitos anunciados pelo Estatuto – que usamos neste levantamento.

Sabemos, no entanto, que os temas abordados, especialmente da qualidade da educação, estão presentes na literatura acadêmica, pelo menos duas décadas anteriores. Nesta empreitada, o tema vai ganhando caráter normativo e dando sentidos e significados à medida que vai ganhando status de política pública.

Segundo Weber (2016, p. 03),

as condensações de sentido ou referências têm sido objeto de análise por parte da comunidade acadêmica especialmente a partir de meados dos anos 1970, marco da institucionalização da pós-graduação no Brasil. A presença ativa da academia nesse debate é notória em relação à educação, tanto por antecipar propostas e legislação ou apresentar sugestão de políticas públicas a serem adotadas mediante sua atuação em setores da sociedade civil ou pela vivência de situações de coordenação de decisões no âmbito executivo, ou ainda, como instância crítica de legislação e de políticas educacionais instituídas.

Haja vista esta constatação, é digno de nota que algumas limitações do repositório da CAPES podem ter-nos levado a resultados parciais. Isso porque esse banco de dados só foi implantado em 1996 e sua alimentação não obrigatória, está a cargo das instituições de ensino superior, podendo gerar irregularidades e descontinuidade na inclusão.

¹⁰ Aqui tomamos por base o levantamento realizado pelo Laboratório das Histórias das Infâncias do Nordeste (LAHIN) vinculado à Escola de Conselhos de Pernambuco/Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Todos os documentos encontrados foram catalogados em cinco itens, sendo: o nome do autor, o título da obra, o resumo, a instituição de ensino superior, e a data de defesa. Partimos da leitura dos resumos, com a intenção de ter um panorama das pesquisas produzidas. Neste processo, deve-se levar em consideração a complexidade para dar cabo deste processo, tendo em vista a falta de padronização dos resumos das dissertações e teses. Já que não há uma rigidez de forma, estrutura e conteúdo nem sempre trazem subsídios claros quanto ao objeto do estudo, a metodologia utilizada e as conclusões da pesquisa realizada.

**Mais um ano longe de ser criança?
Isso não me parece ser o mesmo que crescer.**

Richard Bach

3. O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA INVERSÃO NA ORDEM PÚBLICA

Neste capítulo, propomos enveredar pela narrativa da trajetória que caracteriza a entrada da criança e do adolescente brasileiros numa nova concepção social, jurídica e política de humanidade – em confronto com o status *menorista* de outrora. E, neste labor, demarcar, para além da acepção linguística ou etimológica, a constituição dos *direitos humanos infanto-adolescentes* reverberada nas políticas sociais, dando ênfase ao que influi à Educação em suas expressões de qualidade social.

Ao discursar sobre a criança e o adolescente e fiar um trajeto histórico é preciso reconhecer a necessidade de lançar um significado ao tema, dada a complexidade do seu conceito e as diferentes compreensões que lhes foram conferidos através dos tempos. Ora, se cada época tributa aos indivíduos de seu tempo um status e um papel social, com os *infantes* não seria diferente. Neste sentido, essa ideia é bem explicada na sentença dada por Lajolo (2016, p. 326): são “tantas infâncias quantas forem ideias, práticas, discursos, que em torno dela e sobre ela se organizem”.

Dito isto, consolida-se a ideia que a Infância, tal como a percebemos nos dias atuais, não é uma concepção eterna, sequer natural. Trata-se de uma construção social, erigida a partir das práticas e dos modos de pensar a sociedade, as relações de trabalho e a própria educação, que se instalaram a partir da modernidade.

Ela aparece com a sociedade capitalista, urbano-industrial, na medida em que mudam a inserção e o papel social da criança na comunidade. Se, na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto (“de adulto”) assim que ultrapassava o período de alta mortalidade infantil, na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura (KRAMER, 2003, p. 19 – *grifos conforme o original*).

Por este ângulo, não são paradigmas estanques que definem as imagens sociais das infâncias, mas mecanismos de interpretação localizada que se revelam no plano da justificação da ação dos adultos com, e sobre, as crianças e os adolescentes. Logo, “a realidade da sociedade atual produz um caleidoscópio de imagens não fixadas [da criança e do adolescente] mas que se sobrepõem, num movimento contínuo que produz novos arranjos e novas imagens” (MARTINS e BRETAS, 2009, p. 165 – *grifos inseridos ao original*).

Por outro lado, a Infância é também uma categoria universal, anotada por meio das políticas e legislações em nome dos direitos universalmente válidos, que impõem certas regulações gerais – como a cronologia, por exemplo. Neste lugar, é normalizada e seu conceito incorporado e legitimado nas jurisprudências locais, com observação às características internas.

Nisso, novamente, reside a universalização da Infância interposta pelo comportamento esperado dos adultos em relação às crianças e aos adolescentes: a Proteção Integral, e com essa atitude garantindo, para estes, o livramento de “qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art. 5º, ECA). Por esta ideia, é possível afirmar que a Infância está *em relação* com outros grupos geracionais, de forma a não isolá-las.

Assim, percebe-se que os legisladores buscam fugir da subjetivação cultural da Infância, mesmo que a considerem. Ou seja, ao situá-la num dado grau e/ou nível de desenvolvimento de um conjunto de fases da vida, retornaríamos a uma percepção social bastante particular, haja vista a forma como a socialização familiar se dá, prolongando ou pondo o fim neste ciclo. Numa família de classe média, nos dias atuais, a percepção do tempo da infância que mãe tem frente à prole pode alongar, enquanto que nas classes populares podem encurtar devido à carência de renda. Reforçaria o confronto das concepções das comunidades indígenas, comunidades rurais e das comunidades urbanas, especialmente as industriais.

Estas múltiplas faces das crianças e dos adolescentes foram anotadas em importantes pesquisas nos últimos anos. Neste sentido, é importante notar uma “*descoberta*” da infância desde a década de 1970 pela academia brasileira, conforme levantamento realizado pelo Laboratório das Histórias das Infâncias do Nordeste (LAHIN).

De todo modo, embora tenhamos avançado num compromisso intelectual e humanitário no que tange as práticas sociais sobre as infâncias, em certa medida permanece emergente o que disse Rousseau, no prefácio de O Emílio:

Não se conhece a infância: com as falsas ideias que dela temos, quanto mais longe vamos, mais nos extraviamos. Os mais sábios apegam-se ao que importa que saibam os homens, sem considerar que as crianças se acham em estado de aprender. Eles procuram sempre o homem na criança, sem pensar no que esta é, antes de ser homem (ROUSSEAU, 1995, p. 06).

E qual ideia nos toma quando nos pomos *vis-à-vis* com crianças e/ou adolescentes, especialmente aquelas espoliadas dos direitos fundamentais?

Uns valorizam aquilo que a criança já é e que a faz ser, de fato, uma criança; outros, pelo contrário, enfatizam o que lhe falta e o que ela poderá (ou deverá) vir a ser. Uns insistem na importância da iniciação ao mundo adulto; outros defendem a necessidade da proteção face a esse mundo. Uns encaram a criança como um agente de competências e capacidades; outros realçam aquilo de que ela carece (PINTO, 1997, p. 33).

Não obstante, uma *revisão de consciência* aponta para perspectiva paradoxal, que se manifesta na estranheza alóctone, apesar disso concomitantemente familiar. Logo, embora frustrada de análise sócio histórica, às questões culturais peculiares: o pertencimento a dado

grupo e/ou uma classe social, a um gênero, uma religião, uma etnia, consideramos, a emergência da infância como relevante para o entendimento da própria condição humana.

As contradições que se verificam em relação aos discursos sobre crianças e adolescentes, tomando como justificção sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento tem gerado uma constante tensão do direito à liberdade e à participação *versus* o direito de proteção desse grupo etário, instalado especialmente a partir de um modelo pedagógico que impõe ao infante a condição de silente, irracionalidade ou pecado. Charlot (2013, p. 177) considera que por esse modelo pedagógico, a natureza da criança é originalmente corrompida e a tarefa da educação consiste em desenraizar essa selvageria natural que caracteriza a infância, enquanto um novo modelo pedagógico proclama a dignidade da infância e a necessidade de respeitá-la.

De certo, os dois modelos pedagógicos, apontam que é por meio da educação que uma geração recebe as criações culturais das gerações que a antecederam e as transmite, ampliadas, às gerações seguintes, continuando, desse modo, o processo de (re)criação da espécie humana (CHARLOT, 2013b, p. 169). Nesta acepção, Arendt (2009, p. 247) alerta que as crianças chegam ao mundo, já instalado pelos adultos, com a tarefa de “salvá-lo da ruína que seria inevitável se não fosse a renovação”. E sua vinda precede uma preparação, pela Educação, “para a tarefa de renovar um mundo comum”. Porque, como sintetiza Guimarães Rosa (2015) por meio de Riboaldo, “um menino nasceu – o mundo tornou a começar!”.

João Cabral de Melo Neto, no poema *Morte e Vida Severina*, também presentifica essa ideia. Contudo, aponta a contradição latente à ideia ainda presente na vida de todas as crianças: de um lado o reconhecimento social dessa categoria pode simbolizar o futuro, a transformação e renovação do mundo; de outro, sem participação política sua voz é silenciada e, como previne Galeano (2015), o seu destino pode ser a formação do exército de mão-de-obra gratuita, o fracasso, e/ou o perigo público.

Por este conteúdo, se constitui a razão para bem definirmos as Infâncias e tracejarmos espasmos de sua historicidade, mesmo que corramos riscos de impor-lhe um olhar *adultocêntrico* e calcado nos limites da cultura e dos anseios, que nos contorna.

Ao tomarmos a origem etimológica do verbete infância¹¹ (do latim *infantia*) é descrita como incapacidade de falar (NASCENTES, 1955), mas, também, qualidade ou estado do

¹¹ Observa-se ainda, outras definições. Conforme o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (HOUAISS e VILLAR, 2001): 1. na vida do ser humano, período que vai do seu nascimento ao início da adolescência; 2. meninice, puerícia; 3. o conjunto das crianças; 4. falta de maturidade, ingenuidade, inocência.

*infante*¹². Constrói-se a partir do prefixo *in* – como negação, e do radical *fante*, participio presente do verbo *fari* – que significa expressar-se com inteligibilidade em público (LAJOLO, 2016). Dessa forma, é-nos conferido, como definição, “aquele que não fala, que não possui a capacidade de articular as palavras ou, quando fala, se expressa de forma imperfeita” (MARTINS e BRETAS, 2009, p. 161).

Note, que para os antigos romanos, este sentido de que não podiam falar não era literal, mas de regulação de uma condição subalterna diante dos membros adultos. Estes não podiam expressar-se judicialmente, ou seja, não tinham a possibilidade de exercer pessoalmente os atos da vida civil, devendo fazê-lo por aqueles que exerciam a autoridade parental (*pater poder*). Era um ser anônimo, sem um espaço determinado na sociedade. Por assim dizer, a concepção de infância como o lugar destinatário da Proteção, não existia.

Neste período, no entanto, o poder paterno exercido sobre a prole era absoluto, sendo-lhes admitido vender, abandonar ou matar os filhos recém-nascidos. O aborto era legítimo e o infanticídio admitido. A má formação congênita, o gênero, a pobreza familiar, as crenças e orientações religiosas podiam justificar tais ações.

No Império Romano, por exemplo, a criança dependia totalmente do desejo do pai, que poderia tê-la, criá-la, ou rejeitá-la, podendo, nesse caso, o seu destino ser a morte. Já na tradição germânica, não se praticava o infanticídio, contudo seu destino também estava nas mãos do pai. Sendo aceita, a criança nascida ficava aos cuidados da família paterna. As não aceitas, os órfãos ou abandonados eram entregues aos parentes maternos. Podemos perceber que o papel da criança nesta época e nestas sociedades era nulo (CARVALHO, 2010, p. 16).

Na mitologia anotada, e que nos remete a tempos imemoriais, a ameaça ao *pater poder* era punida com a pena capital, além de outras narrativas que imprimem e exprimem outras violências praticadas contra esse grupo etário: Cronos devora seus filhos; Édipo, Júpiter, Hércules e Esculápio são abandonados, assim como Ismael na tradição judaica.

Então, principia ao estudo sobre direitos infanto-adolescente, desvendar como estes sujeitos foram sendo constituídos como categoria. E nesta tratativa de encontrar um significado para a Infância, é primordial (re)lembrar que partimos do lugar do não dito e do silenciado, isso porque não havia uma palavra para defini-la nem descrição detalhada de suas características. Frente ao exposto, Mattoso (1991) e Leite (1991) foram levados a afirmar que as crianças eram duplamente mudas. Não eram percebidas, sequer ouvidas. Nem falavam, nem delas se falava.

¹² Para além da definição anotada, observa-se também, conforme Nascimento (1955): designou criado de menor idade, depois soldado que serve a pé. Os soldados a pé começavam por ser, na idade média, os criados dos soldados a cavalo, de cujas armas e montarias cuidava. Daí, infantaria, corpo de soldados a pé; significa também filho do rei de Portugal, ou da Espanha, não herdeiro do trono.

Entretanto, é preciso observar que a filosofia grega anota importantes fragmentos sobre os seus meninos. Embora não se debruçassem num tratado sobre a infância, as utopias de constituição de uma vida pública na Antiguidade Clássica colocam a criança como fator capital, por meio do qual seja possível esboçar o destino da sociedade. A educação, para algumas, estava no campo da projeção política, por isso é preciso moldar e imprimir-lhe tudo o que é necessário a um bom cidadão – conforme verificamos em *A República* (Πολιτεία) de Platão¹³, na *Política* (Πολιτικά) de Aristóteles, e mais tarde, na obra *Da Educação das Crianças* de Plutarco.

Também, na região da Palestina, depois do retorno do *Grande Exílio para Babilônia* (por volta do ano 400 a.C.) foi anotado numa das alegorias bíblicas da criação e inscrita no livro do Gênesis: “deus os abençoou e lhes disse: sejam fecundos, multipliquem-se, encham a terra”. Em defesa de um *dever*, não era permitida a criança ser em ato o que já é. Além disso, recomendara-se, a partir da narrativa do sacrifício de Isaac, a proibição de sacrifícios de crianças para fins religiosos. Por consequência, embora esses meninos não fossem importantes por si mesmos, eram por seu potencial e deveriam ser preservados. Seja para levar adiante a sua linhagem, seja sob o ponto de vista econômico.

Mais tarde, nas primeiras comunidades cristãs “pela defesa dos fracos, que as crianças começaram a ser consideradas diante do poder extremo do pater familiares” (FONSECA, 2015, p. 04). Na Didaquê (Διδαχή) – escrito catequético da comunidade cristã no primeiro século, verifica-se como sentença do segundo mandamento da instrução: “não mate a criança no seio de sua mãe e nem depois que ela tenha nascido”. Isso não significa que a infância tenha ocupado centralidade na vida social. Ao contrário, a teologia Patrística¹⁴ anotava algumas advertências sobre o comportamento dos próprios cristãos que se desviavam do ensino apostólico – o que trazia consequências à criança abandonada, como observamos na carta de Inácio de Antioquia aos esmirnenses: “não lhes importa o dever de caridade, nem fazem caso da viúva e do órfão, nem do oprimido, nem do prisioneiro ou do liberto, nem do que padece fome ou sede” (6, 1-2 – *grifos inseridos ao original*).

Mesmo que corramos os riscos da generalização, na Idade Média europeia as concepções sobre as crianças eram muito diferentes das nossas. Não eram reconhecidas como indivíduos, mas quase como pequenos animais, que precisavam ser adestrados o mais rápido

¹³ Embora Platão (2010, p. 302) tivesse uma visão muito negativa das crianças como é possível ler em *As leis*, ou da legislação e epinomis: “entre todas as criaturas selvagens, a criança é a mais intratável; pelo próprio fato dessa fonte de razão que nela existe ainda ser *indisciplinada*, a criança é uma *criatura traiçoeira, astuciosa* e sumamente *insolente*, diante do que tem que ser atada, por assim dizer, por múltiplas rédeas” (*grifos inseridos ao original*).

¹⁴ Patrística refere-se à produção filosófica, teológica e dogmática elaborada pelos Padres ou Pais da Igreja, construídas nos três primeiros séculos da era cristã.

possível para ingressar no universo adulto. Não é possível afirmar que não houvesse amor aos pequeninos, porque certamente havia. Contudo, os altos índices de natalidade e de mortalidade materno-infantil justificavam o desapego.

Os bebês abaixo de dois anos, em particular, sofriam de descaso assustador, com os pais considerando pouco aconselhável investir muito tempo ou esforço em um “pobre animal suspirante”, que tinha tantas probabilidades de morrer com pouca idade (HEYWOOD, 2004, p. 87 – *grifos conforme o original*).

Ramos (2016, p. 20) observa que entre os séculos XIV e XVIII, a expectativa de vida das crianças portuguesas girava em torno dos 14 anos, e metade dos nascidos vivos morriam antes de completar sete anos. “Isso fazia com que, principalmente entre os estamentos mais baixos, as crianças fossem consideradas como pouco mais que animais, cuja força de trabalho deveria ser aproveitada ao máximo enquanto durassem suas curtas vidas”.

A infância tinha uma breve fase de duração, começando com o nascimento da criança até os sete anos. Logo que a criança conquistasse certa autonomia perante a mãe, ou a ama, já era inserida ao meio dos adultos, sem qualquer cuidado e atenção especial. A criança era o filho do homem que está destinado a reproduzir-se e, assim assegurar sua descendência. Misturados com os adultos, passavam a compartilhar as atividades destes e só se diferenciavam pelo tamanho e pela força, como anotara Ariès (2012, p. 18) “no mundo das fórmulas românticas, até o século XIII, não existem crianças caracterizadas por uma expressão particular, e sim homens em tamanho reduzido”. Além disso, os adultos se relacionam com crianças sem discriminações, falavam vulgaridades, realizavam brincadeiras grosseiras, todos os tipos de assuntos eram discutidos na sua frente, inclusive a participação em jogos sexuais. Isto ocorria por que não acreditavam na existência da inocência pueril, ou na diferença de características entre adultos e crianças (ARIÈS, 2012).

Mas, pelo século XVI, com a ajuda da Igreja Católica disseminaram-se duas imagens em que se vinculavam as representações infantis: a da criança mística e da criança que imita Jesus. “Exaltando aquelas cuja fé as ajudava a suportar a dor e a agonia física, os pequenos místicos chamavam atenção para as qualidades individuais da criança. Constituiu-se, assim, o mito da criança-santa” (PRIORE, 1991, p. 12), bem como se disseminava a devoção do menino Jesus.

Entretanto, é num período histórico mais propínquo da modernidade que a infância vai ganhando complexidade e diversidade. É-lhe conferido novo sentido e ressignificado seu lugar na sociedade.

No século XVII, entretanto, a criança, ou ao menos a criança de boa família, quer fosse nobre ou burguesa, não era mais vestida como os adultos. Ela agora tinha um traje reservado à sua idade, que a distinguia dos adultos. Esse fato essencial aparece

logo ao primeiro olhar lançado às numerosas representações de criança do início do século XVII (ÁRIÈS, 2012, p. 33).

Mary Del Priore (2016, p. 87) registra que em manuais de medicina dos séculos XVI a XVIII dividiam-se em duas, esta fase do desenvolvimento humano. “A puerícia, tinha a qualidade de ser quente e úmida e durava do nascimento até os 14 anos. A segunda idade, chamada adolescência cuja qualidade era ser quente e seca, perdurava dos 14 aos 25 anos”. Neste sentido, compreendemos, em certa medida, que a primeira fase corresponde ao que chamamos hoje infância. Nesta mesma época, registra Leite (2016, p. 32), a *Eyclopaedia Britannica*, de 1771, explica que “*infant* denota uma criança pequena” (*grifo conforme o original*).

Denota Del Priore (2016, p. 87) sobre o período apropriado pelo tempo puerício:

Dividia-se em três momentos que variavam de acordo com a condição social de pais e filhos. O primeiro ia até o final da amamentação, ou seja, findava por volta dos três ou quatro anos. No segundo, que ia até os sete anos, a criança crescia à sombra dos pais, acompanhando-os nas tarefas do dia a dia. Daí em diante, as crianças iam trabalhar, desenvolvendo pequenas atividades, ou estudavam.

Por assim dizer, foi preciso *descobrir a infância*, e compreender suas especificidades no âmbito das dimensões da maturação humana. Entre os séculos XVII e XVIII “surgem os indícios de que a criança começa a ser pensada, investigada por seu valor positivo, por ser dotada de natureza boa, por ser capaz de se expressar espontaneamente, perspectiva que irá fixar-se com o Romantismo” (CARVALHO, 2010, p. 16). Passou a ser definida como um período de fragilidade e ingenuidade, no qual se deve prover de mimos e carinhos (FERRY, 2016; ARIÈS, 2012). Mesmo assim,

tal território ainda era um campo quase virgem e grande parte dos primeiros trabalhos a respeito da infância era de caráter profundamente institucional, que descrevia o surgimento dos sistemas escolares, as leis sobre o trabalho infantil, as agências especializadas em delinquentes juvenis, os serviços de bem-estar infantil e assim por diante (FONSECA, 2015, p. 05).

As grandes transformações sociais acontecidas no século XVII foram decisivas na construção de um sentimento de infância. A estas, vai-se atribuindo um novo conceito, conforme se revela através das artes, quando os pintores e escultores passaram a retratar as crianças pela sua graça, beleza e crença na pureza infantil.

As reformas religiosas introduziram um novo olhar sobre a criança e sua aprendizagem, e trouxeram a reboque a valorização e o incentivo a educação. A aprendizagem das crianças, que antes se dava na convivência com os de maior idade em seus afazeres, passou a dar-se na escola, separadas dos adultos até estarem prontas para a vida em sociedade (ARIÈS, 2012). Igualmente a complexificação do capitalismo e as formas de produção vão levando a modos

distintos de encarar a vida infantil. Todavia, não custa lembrar que estes fatos não ocorrem de forma linear, primeiro chegaram aos *meninos* das altas classes, para tempos depois se estenderem às classes mais populares e para as meninas.

Mas, é com a chegada do século XVIII que Jean-Jacques Rousseau e John Locke vão ajudar a compreender que as crianças são importantes em si, no lugar de serem unicamente adultos imperfeitos. Especialmente com Rousseau, passávamos da ideia de adestramento dos infantis para a ideia de educação, apesar de ainda restarem resquícios das imagens da infância imediatamente anterior.

A natureza deseja que as crianças sejam crianças antes de serem homens. Se pervertermos esta ordem deliberadamente, colheremos frutos prematuros, frutos que não estão maduros nem têm bom sabor e que rapidamente se degradarão. A infância tem modos de ver, pensar e sentir específicos; nada pode ser mais irrazoável de que substituir os seus modos pelos nossos (ROUSSEAU, 1995, p. 91).

É o fim da *época de Deus*. Começamos a pensar que é o homem que está no centro da natureza. A sua referência é o indivíduo como átomo isolado, tornando-se necessário saber como os indivíduos isolados vieram a viver em comum (CHAUÍ, 1989). Portanto, sua sociedade não vem de deus e seu destino não é definitivo. Logo, também a criança já não pertence a deus e deve ser inserida no seio da sociedade, após superar (ou não contrair) os vícios de corrosão de caráter.

No período de um século, portanto, a criança ganhou um status. Na sociedade burguesa a família vai ganhando um novo espaço. A maternidade é cada vez mais valorizada, levando a casa a se organizar em torno das crianças, que se torna fonte de entretenimento. O recém-nascido é visto de uma maneira diferente, dando-lhe uma importância inexistente em outrora e sua perda já não ocorre sem um signo de grande dor. Preocupa-se com seu conforto.

Por sua vez, o Estado passa a interferir na formação do caráter da criança, e surgem várias instituições, cujo objetivo era o de separar e isolar a criança do mundo adulto – a escolarização é revelação de que os infantis haviam alcançado outro status na sociedade.

Mas, no século XIX, já assentada uma concepção da infância (e de família) reservada aos cuidados, seu destino vê-se em franca degradação em razão da Revolução Industrial que não poupa qualquer tipo de força. E, sem qualquer escrúpulo, impõe aos infantis pobres, a partir dos quatro anos de idade, o duro [e mortal] trabalho nas fábricas e nas minas, conforme criticou Marx (2013, p. 468):

[...] o trabalho de mulheres e de crianças foi a primeira palavra-de-ordem da aplicação capitalista da maquinaria! Com isso, esse poderoso meio de substituir trabalho e trabalhadores transformou-se rapidamente num meio de aumentar o número de assalariados, colocando todos os membros da família dos trabalhadores, sem distinção de sexo nem idade, sob o comando imediato do capital. O trabalho

forçado para o capitalista usurpou não apenas o lugar do folgado infantil, mas também o trabalho livre no círculo doméstico (grifos inseridos ao original).

Além disso, o autor ainda considerou uma série de características e consequências ao trabalho realizado pelos infantis, como exemplo: a longa jornada laboral, a exposição ao calor, os danos à saúde, a degradação moral, etc. Tais excessos demandaram uma reação pró-proteção das crianças, inclusive do próprio Marx. Em uma carta datada de 1865 e endereçada à Associação Internacional dos Trabalhadores, ele levanta questões em referência a abominação da exploração de crianças e nesta mesma carta, propõe que *a educação escolar* seja iniciada antes dos nove anos de idade. Neste caso, como forma de proteger estes sujeitos.

E neste mesmo século emergem importantes iniciativas que visam a proteção infanto-adolescente: na França em Jules Ferry tornou o ensino público e obrigatório, o que levou os pequenos franceses a sentarem nos bancos escolares até os treze anos, proporcionando a esta infância um tempo consagrado à instrução para o desenvolvimento social; em Roma, o papa Leão XIII exortava pela Carta Encíclica *Rerum Novarum* a não exploração da mão-de-obra das crianças; no Brasil, Deodoro da Fonseca, busca “impedir que, com prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria, sejam sacrificadas milhares de crianças” ao emitir decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891, que regulariza “o trabalho e as condições dos menores empregados em avultado número de fábricas existentes na Capital Federal” (BRASIL, 1891 – *grafia conforme o original*).

Deriva desse caldeirão, outro olhar para a Infância: sujeito de necessidades e objeto de expectativas e cuidados, situados na ideia de prepará-la para ser adulto ratificadas pelas descobertas humanistas das suas especificidades, como tempos de vida e necessidades distintas.

Os termos criança, adolescente e menino, já aparecem em dicionários da década de 1830. [...] criança, neste momento, é a cria da mulher da mesma forma que os animais e plantas possuem as suas crianças. Tal significado provém da associação da criança ao ato de criação (MAUAD, 2016, p. 140).

Embora o termo adolescência também já existisse, seu uso não era comum no século dezenove. Essa fase “demarcava-se pelo período entre 14 e 25 anos, tendo como sinônimos mais utilizados, mocidade ou juventude” (MAUAD, 2016, p. 140). No entanto, a referência correspondia mais às transformações físicas, não havendo alusões ao emocional.

Seu significado etimológico condiz com o processo vivido nesta etapa da vida, já que vem do latim *ad* (para) e *olescer* (crescer), embora encontre relação com *adolescere*, que dá origem a palavra *adoecer*, fazendo com que estes significados indiquem a condição de crescimento físico e psíquico, que ocorre como um adoecimento, ou seja, com sofrimentos emocionais e transformações biológicas e mentais.

Neste século, as crianças ainda vistas como predestinadas ao casamento arranjado como estratégia de ascensão ou manutenção de um status social viram-se observadas por uma rígida moral sexual. Sob vigilância da Igreja, e agora do Estado que se apoiava nas teorias higienistas e evolucionistas que apontavam os impulsos sexuais como *degenerescência da raça*¹⁵ e nas teorias médicas, pois se acreditava que parte das doenças ou dos distúrbios estavam relacionados à etiologia sexual. Por este viés, a masturbação das crianças e/ou a homossexualidade representavam práticas sexuais que iam contra a natureza humana. Do mesmo modo, as doenças nervosas e as ninfomanias estavam vinculadas a estas práticas, como expõe Foucault (1988, pp. 64-65):

Não há doença ou distúrbio para os quais o século XIX não tenha imaginado pelo menos uma parte de etiologia sexual. Dos maus hábitos das crianças, às tísicas dos adultos, às apoplexias dos velhos, às doenças nervosas e as degenerescências da raça, a medicina de então teceu toda uma rede de causalidade sexual.

Encurralada, a sexualidade da criança de uma hora para outra parece levantar problemas e ela também é escrutinada. Mas, paradoxalmente, vai ajudar a compreendê-la melhor. As abordagens da sexualidade trazidas por Sigmund Freud e os pioneiros da psicanálise vão revolucionar a visão que existe da criança. Ao longo do século vinte, aclara a importância do inconsciente e dos laços afetivos para o desenvolvimento (da personalidade) do ser humano. Mas, é a reboque dos horrores da Segunda Guerra Mundial – embora importantes acordos internacionais já tivessem vicejado, que uma compreensão com forte repercussão no campo do direito e na forma como vamos encarar e reservar os destinos da criança e do adolescente.

Resta-nos afirmar, apesar de redundante, que à infância é dada a epistemologia de acordo com a cultura em que vive, por agora, tomada pelos ideais de situações revolucionárias (CHAUÍ, 1989) e do Estado Liberal, em sua gênese. A multifacetação cultural, entretanto, tem contido a universalização da compreensão desses indivíduos como *sujeitos de direitos*, ou imprimido, ainda, uma visão negativa e, por vezes, maniqueísta¹⁶ das pessoas nesta fase de desenvolvimento, mesmo que não tenham faltado iniciativas de governos e da sociedade civil para lhes assegurar dignidade, o que vamos tratar na sequência.

¹⁵ Termo usado de forma ampla a partir do final do século XIX, está associando ao rígido controle da sexualidade das uniões inter-racial. A ciência emergente, gozando de crescente autoridade para a interpretação social e racial justifica os temores das elites com a composição racial do país, projeta-se sobre o povo negro, percebido como ignorante, doente e cheio de vícios, com altas taxas de alcoolismo, imoralidade, mortalidade e morbidez. Os *desvios* foram compreendidos sobretudo pela *degeneração* de fundo hereditário. Sem a menor possibilidade de cura, os indivíduos eram produto de uma boa ou má herança genética. Bons casamentos originavam filhos sadios e moralmente corretos enquanto casamentos ruins originariam indivíduos tendentes ao desvio.

¹⁶ Considerando o poder ideológico assumido, ainda, pela formação do caráter social, a Igreja Católica anota no cânon 97 do Código do Direito Canônico de 1983 (espécie de Código Civil e/ou Penal): “§ 2. O menor, antes dos sete anos completos, chama-se criança e é considerado não senhor de si; completados, porém, os sete anos, presume-se que tenha o uso da razão”. Ou seja, age sob o signo do pecado e está sujeito à confissão.

3.1 O prelúdio do *novo direito da Criança e do Adolescente no Brasil*

A construção da sociedade brasileira está lastrada por um caldeirão cultural que impõe e põe em confronto várias concepções de infâncias: ameríndios, africanos, europeus ocidentais, judeus e mouros (cristãos novos), orientais e, nestes, uma multidiversidade étnica, cultural e de classe social. Ao longo de sua constituição, os espaços dedicados às crianças e aos adolescentes foram se transformando em favor destes sujeitos, em razão do conhecimento produzido pela ciência como a Medicina, o Direito, as Ciências Naturais e Sociais, pela Arte e pela Teologia que impulsionou o consumo de discursos distribuídos pela academia, pela mídia e pela institucionalização como políticas públicas, assumindo-os como cultura.

De tal modo que, em diversos momentos, autoridades públicas buscaram soluções para resolver e conter os problemas gerados ou geradores de situações catastróficas naquilo que concerne o trato da infância. Assim, o temário constituído pelo abandono infantil, pelo infanticídio, pela filantropia, pela miséria, pela exploração do trabalho de crianças, pela educação, pela segurança, pela criminalidade, compôs as diversas perspectivas de intervenção que intencionasse estabelecer limites da exploração humana sobre sua própria raça. Evidentemente, isso feito sem alterar ou abalar os pilares das estruturas sociais que perpetuam a concentração de força e poder econômico numa linhagem de origem ruralista e conservadora, posto que isso resida num constante perigo de retrocesso decorrente da estruturação de uma sociedade brasileira autoritária, como enfrentamos nos últimos meses.

Importante perceber que os discursos sobre as situações que feriam de morte as crianças e os adolescentes desencadearam em ações políticas, mesmo que, às vezes, estas tenham sido *quase impostas* pelas relações de cooperação multilateral.

Ora, em nosso país, a história da política social está implicitamente entrelaçada com as estruturas sociais que a reproduz nas ações do Estado numa confluência estreita do que é público e do que é privado. Ou seja, marcada pelo autoritarismo, que delimita as relações entre aqueles que têm – e doam (político, gestor, padrinho) e os que não têm – e recebem.

Este modelo autoritário naturaliza as desigualdades e exclusões (sociais, econômicas e culturais) e exprime-se no modo de funcionamento das políticas sociais, de tal forma, que “prevalece a noção de *privilégio x dívida*, e não de direitos” (SCHEINVAR, 2009, p. 61).

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como “cultura senhorial”, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece (CHAUÍ, 2000, p. 93).

Nesse sentido, a política pública prevalecente da Assistência à Criança e ao Adolescente no Brasil até a década de 1990 (quando há a afirmação desse grupo como sujeitos de direitos) imprime categoricamente a reprodução dessa lógica, perpassando por três fases, conforme demarcação feita por Maria Luiza Marcílio (1998) e Irma Rizzini (2011). A primeira fase, marcada pela atitude caritativa, predominante até meados do século XIX, sem preocupação com as mudanças sociais, de ordem paternalista cuja atuação se fazia pela beneficência; a segunda fase com característica filantrópica, predominante até a década de 1960, com forte permanência dos aspectos da primeira fase; a terceira, que vai decorrer do modelo de Estado de Bem-estar Social implementado na Europa pós Segunda Guerra Mundial, com influência no Estado brasileiro que passa a assumir o papel da assistência à criança *desvalida* e *desviante*; e acrescentando a este conjunto, o momento contemporâneo a que chamamos de a Fase dos direitos, em virtude da incorporação aos direitos infanto-adolescente as concepções de direitos humanos construídas sob forte mobilização social, inaugurada com a mobilização popular em prol dessa população, ainda na década de 1980.

Consequentemente, como já é possível imaginar a trajetória de reconhecimento, os atuais direitos não foram conquistados de forma imediata, universal, e como já afirmamos, definitiva. A respeito disso, Eduardo Galeano (2015, p. 11) descreve os sentimentos e ações que restringem o desenvolvimento e as expressividades das crianças:

Dia após dia nega-se às crianças o direito de ser crianças. Os fatos, que zombam desse direito, ostentam seus ensinamentos na vida cotidiana. O mundo trata os meninos ricos como se fossem dinheiro, para que se acostumem a atuar como o dinheiro. O mundo trata os meninos pobres como se fossem lixo, para que se transformem em lixo. E os do meio, os que não são ricos nem pobres, conserva-os atados à mesa do televisor, para que aceitem desde cedo, como destino, a vida prisioneira.

Por este ângulo, cada um dos grupos sociais possui suas peculiaridades, todavia todos têm a castração da infância como um fator comum. Certo que o desinteresse e/ou a indiferença em relação à infância ainda coexistam com a proteção no seio de uma mesma sociedade. Do contrário, ao longo da história dispensaríamos a aprovação de leis que protegessem os infantes.

Para que tenhamos um breve panorama sobre essa contradizente realidade, plainemos brevemente sobre as três fases da (in)assistência às infâncias, pondo o olhar nas características (in)comuns no trato desse grupo, observando tais etapas (*ou mesmo periodização*) como um recurso didático em função de perceber como chegamos à afirmação destes sujeitos, na Fase dos Direitos. Outrossim, a proposta de verificar as fases da Assistência à Infância, pressupõe a instalação (ou ao menos a presença) de um Estado, já que é através dele [por ação ou inércia] que se operacionalizam e normatizam as ações públicas. Para tanto, demarcamos nossa exposição a partir da chegada do invasor português.

a) As Infâncias e o discurso da Caridade como Proteção

Para pensarmos as Infâncias brasileiras no alvorecer do processo colonial é necessário considerar a colisão das diferenças culturais existentes naquele momento, refletidas a partir de aspectos sociais, políticos, religiosos, dos costumes do cotidiano, das descobertas e do medo novo. Uma odisséia consubstanciada pela convivência forçada entre povos africanos, povos originários do Brasil¹⁷ e povos europeus que, obrigatoriamente, de acordo com a origem, exerceram funções sociais distintas impostas pela minoria dominante portuguesa.

Esta fase é marcada profundamente pelas ações de caridade e fraternidade humanas, e de influência religiosa se estende por todo o período colonial do Brasil, até meados do século XIX. Sem a pretensão de mudanças nas estruturas sociais, “sua atuação se caracteriza pelo imediatismo, com os mais desvalidos, por meio de esmolas ou das boas ações – coletivas ou individuais” (MARCÍLIO, 1998, p. 134). E, tal como nos descreve Gilberto Freyre (2004, p. 36), debruçar-se sobre este período implica realizar uma reflexão sobre

um sistema econômico, social, político: de produção (a monocultura latifundiária); de trabalho (a escravidão); de transporte (o carro de boi, o banguê, a rede, o cavalo); de religião (o catolicismo de família, com capelão subordinado ao pater famílias, culto dos mortos etc.); de vida sexual e de família (o patriarcalismo polígamo); de higiene do corpo e da casa (o “tigre”, a touceira de bananeira, o banho de rio, o banho de gamela, o banho de assento, o lava-pés); de política (o compadrismo).

E, por estes aspectos, desnudar as infâncias que emergem do (não) dito, percebendo a irreduzível variabilidade que se prestam, segundo a cultura e a história.

Embora essa sociedade patriarcal tenha assumido expressões variadas em razão dos contextos diversos do Brasil, podemos afirmar que o modelo de supremacia paterna sobre a infância e adolescência foi marco característico comum a todas as regiões neste tempo.

As crianças e os jovens eram inteiramente governados pela família e a legislação era fundada sobre a soberania paterna. Aos pais cabia determinar a profissão e o casamento para os filhos. As crianças, filhas de escravos, acolhidas nas portas das casas ou dadas para criação, eram incorporadas a uma família extensa que geria uma unidade de produção (ASSIS, et. al, 2010, p. 23).

Durante um longo período, o incipiente Estado brasileiro não intervinha nas famílias a fim de proteger os interesses infanto-adolescentes, levando-os a encontrarem formas de autopreservação. Neste sentido, eram as crianças as principais vítimas da exploração, dos maus-tratos e meio pelo qual algumas famílias conseguiam o *quinhão* da sobrevivência, restando a

¹⁷ Os mais de 900 povos originários que habitava estas terras (e depois os africanos), certamente tinham/têm formas próprias para lidar com o fenômeno Infância e sua travessia até a fase da maturidade. Entretanto, a ausência de atenção e/ou importância de registro das falas das periferias, o olhar de estranhamento e a tradição oral destes povos têm dificultado encontrar literaturas com apropriação substancial da infância indígena e afro-brasileira durante o período pré-colonial.

estes, como reação às frequentes e imoderadas agruras impostas, a submissão ou a resistência através das fugas de casa, por exemplo.

Tal situação era observada desde antes da chegada dos infantis ao Brasil. Ramos (2016), destaca que a bordo das naus quinhentistas, na condição de grumetes ou pajens, como órfãs do rei enviadas à Terra de Santa Cruz para casarem com os súditos da Coroa, ou como passageiros em companhia dos pais ou de algum parente, inúmeros abusos que foram praticados, inclusive sexuais: estupros, pedofilia e sodomia.

Grumetes e pajens eram obrigados a aceitar abusos sexuais de marujos rudes e violentos. Crianças, mesmo acompanhadas dos pais, eram violentadas por pedófilos e as órfãs tinham que ser guardadas e vigiadas cuidadosamente a fim de manterem-se virgens, pelo menos, até que chegassem à Colônia (RAMOS, 2016, p. 19).

Também assombravam a vida no mar, os ataques piratas às embarcações que expunham com igual perversidade os miúdos¹⁸, pois as crianças eram tomadas por escravas nos navios de corsários franceses, holandeses e ingleses, sendo prostituídas e/ou levadas à morte por exaustão. Mas a vida no mar também punham-nas em perigos da fome, doenças, e dos naufrágios. Nesse último caso, as crianças eram esquecidas no navio ou jogadas ao mar. E, apesar de nos causar estranheza a realidade vivida nas naus, esses sujeitos desde tenra idade eram tratados como adultos (geralmente entre nove e dezesseis anos) e o alto índice de mortalidade fazia com que sua *vida útil* fosse devidamente explorada para fins de economicidade (RAMOS, 2016).

Dos trabalhadores das embarcações portuguesas, perto de 20% eram de trabalhadores infantis, divididos em duas classes: os *pajens* que formavam uma minoria e serviam à mesa dos nobres a bordo ou dos oficiais – algumas vezes guardavam parentesco com estes; e os *grumetes* que eram encarregados de trabalhos mais pesados e perigosos a bordo.

O recrutamento de mão-de-obra dessas crianças na condição de aprendizes de marinheiro (grumetes) era feito entre familiares pobres das áreas urbanas, sobretudo de órfãos, desabrigados e famílias dependentes – o que fazia parecer um bom negócio, pois não apenas representaria um aumento da renda familiar, mas haveria diminuição dos gastos para a manutenção desta. Entretanto, crianças judias também eram raptadas para servirem nas embarcações como estratégia de controle dessa população em Portugal, já que os judeus não tinham as mesmas condições sociais do primeiro grupo.

A epopeia dos paladinos desbravadores do *Novo Mundo* impregna-se de uma descaracterização da infância – do ponto de vista eurocêntrico, pondo em seu lugar a

¹⁸ Miúdos, ingênuos e infantis são expressões definidoras de criança nos primeiros séculos da colonização do Brasil (PRIORE, 2016, p. 84).

mimetização do adulto, cujo resgate só viria acontecer no momento em que há uma valorização do processo de escolarização, iniciado com a vinda dos jesuítas, do desenvolvimento da vida privada e do processo de formação do Estado Nacional.

No *Velho Mundo*, a infância estava sendo descoberta, ensaiando-se novas formas de relações afetivas. De tal sorte, os Jesuítas trouxeram consigo um “sentimento de valorização da criança enquanto um ser cheio de graça e vulnerabilidade” (PRIORE, 1991, p. 13), a partir de duas representações místico-religiosas que começaram a percorrer a Europa (a criança santa e a criança que imita Jesus – já situado), embora isso viesse a representar, igualmente, um dos mais importantes mecanismos do contato entre os europeus e os povos originários produzindo uma imposição de valores culturais. Neste contexto,

a infância é percebida [pelos Jesuítas] como um momento oportuno para a catequese porque é também momento de unção, iluminação e revelação. Mas além, é o momento visceral de renúncia da cultura autóctone das crianças indígenas, uma vez que certas práticas e valores ainda não se tinham sedimentado (PRIORE, 1991, p. 15 – *grifos inseridos ao original*).

Centrou-se na criança ameríndia, nos filhos de colonos e mestiços pobres a missão prosélita, visto que as crianças eram alvos fáceis de disseminação de novos valores culturais (CHAMBOULEYRON, 2016). Assim, estes infantis tiveram importante e peculiar papel na conversão dos nativos e na distribuição da moral jesuítica posto que possuíam mais facilidade de persuadirem os seus familiares. De outro lado, é necessário perceber que a moral cristã, convertida em prática pedagógica, impunha uma doutrina em que “deus ensinava que amar é castigar e dar trabalhos nesta vida” (PRIORE, 1991, p. 13). Nisso, tão logo perdesse o tempo da inocência angelical, com a chegada à adolescência, estes sujeitos protegidos pela Igreja ingressariam na “luta pela sobrevivência nas adversas condições de vida que se tinha o interior do sistema colonial” (PRIORE, 1991, p. 24).

No que toca à educação formal, a Companhia de Jesus não teve a exclusividade do ensino, mas ocupava papel central nesta empreitada. Os primeiros colégios foram abertos na Bahia no ano de 1552, e logo depois no Rio de Janeiro (1568) e em Pernambuco (1576) com recursos advindos da coroa portuguesa. Além deles, as casas religiosas acolhiam estudantes e eram mantidas com doações das populações locais. Entretanto, “nunca criaram uma única instituição destinada a educação da infância desvalida e desamparada. Nunca, nenhum pequeno exposto pôde ser admitido nos colégios jesuítas” (MARCÍLIO, 1998, p. 131). No que tangia aos desvalidos ou abandonados, nem a Igreja nem o Estado assumiram a responsabilidade da assistência diretamente. Ambos atuavam na regulação, apoio financeiro esporádico e incentivo para a compaixão aos sem família: os abandonados e os enjeitados.

A difícil situação de vida na Colônia, os abusos sexuais, o concubinato e as uniões esporádicas, a falta de recursos e de higiene, justificariam os motivos para o crescente problema de abandono ou violências de toda a sorte, que eram perpetrados contra as crianças. A atenção a estas era tarefa das Câmaras Municipais conforme previsto nas três Ordenações do Reino¹⁹, que podiam repassar e/ou delegar os serviços especiais de proteção para outras instituições, como as Irmandades. Nessas concessões foram estabelecidos convênios principalmente com as confrarias das Santas Casas de Misericórdias, mesmo que as Câmaras, “muitas vezes, deixassem de cumprir o pagamento da mensalidade aos criadores ou às amas de leite” (SOUZA, 1991, p. 30).

A preocupação das autoridades do Rio de Janeiro frente ao problema do abandono de crianças, conforme Lima e Venâncio (1991, p. 66) fora registrada em carta enviada pelo governador da capitania, Antônio Paes de Sande, ao rei de Portugal no ano de 1693, em que deplorava a falta de caridade demonstrada em relação aos enjeitados largados nas ruas e nos terrenos baldios.

Igualmente, no Recife onde “em cada beco ou rua era possível encontrar corpos de crianças devorados por animais” (NASCIMENTO, 2010, p. 27), levava o governador da capitania pernambucana, Manoel da Cunha Menezes, a comunicar ao Secretário de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos, em 1770, que “estão amanhecendo todos os dias meninos e meninas expostos pelas portas de igrejas, e dos moradores, cujos inocentes perecem na maior parte, por se lhe dilatar o alimento, e o abrigo” (NASCIMENTO, 2010, p. 27).

Já difundida pela Europa medieval, e com o aval da Coroa portuguesa, o recolhimento para os meninos abandonados logo no nascimento passou a ser tratado através de instituições de caridade, que os conservava no anonimato social através das Rodas dos Expostos mantidas pelas Ordens Religiosas por meio de convênios firmados com a municipalidade, e que recebiam anonimamente os bebês lá deixados por quem não podia/queria criá-los (SOUZA, 1991, p. 31). Também por isso, tornou-se destino para os filhos indesejados dos senhores de escravos, como mecanismo para ocultar o infanticídio e fonte para adoções ilegais, mascarando um *sistema de proteção informal*, que se estende até os dias atuais.

Apesar de chegar ao Brasil (Salvador) apenas em 1726, as Rodas foram por “quase século e meio a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil” (MARCÍLIO, 2016, p. 69). Porém, a instalação destas rodas não livrava os infantis da morte, como poderíamos imaginar. Marcílio (2016, p. 71) observa que “a mortalidade dos expostos,

¹⁹ Compunham o sistema jurídico português aplicável no Brasil, pois na colônia reinava a legislação da Metrópole. Compreendiam as Ordenações Afonsinas, as Ordenações Manuelinas e as Ordenações Filipinas.

assistidos pelas rodas, pelas câmaras ou criadas em famílias substitutas, sempre foi a mais elevada de todos os segmentos sociais do Brasil, em todos os tempos”. Estima-se que em torno de 90% dessas crianças iam à óbito, o que não representava um aspecto relevante na época, expostas ou não. Afinal, “outras crianças poderiam nascer substituindo as que se foram. [...] Não era vista como um ser que faria falta” (SCARANO, 2016, p. 105).

Inaceitáveis para os dias atuais, da Colônia ao Império, convivia-se com altíssimas taxas de mortalidade infantil, em parte decorrente dos procedimentos de *cuidado* dispensados aos infantis. Entre crendices e superstições, os costumes e as práticas caseiras para afastar as bruxas, os métodos preventivos de males ou métodos *mágicos* de cura – observados desde o trabalho de parto, higienização e alimentação do neonato aumentavam estas taxas, mesmo que involuntariamente. Preocupações dos médicos da época com certas práticas foram anotadas por Mary Del Priore (2016, p. 86), tais como agasalhar as crianças com mantas pesadas, a introdução de alimentos engrossados com farinha, abluções com óleos e a amamentação por meio de amas de leite.

A prática difundida de *terceirização* da amamentação para amas, pagas ou escravizadas, culminava numa desintegração da quase inexistente família cativa e burlavam o comércio de leite, ao passo que os senhores de escravos abandonavam crianças escravas na Roda para vendelhes tal serviço (LIMA e VENÂNCIO, 1991, p. 68).

A lógica caritativa levava famílias, e até indivíduos, a recolher recém-nascidos deixados nas portas de casas e das igrejas ou em locais públicos e criá-los. Havia, ainda, as que iam até as Rodas de Expostos tomarem uma criança para criar (MARCÍLIO, 1998).

Em uma sociedade cuja força de trabalho estava centrada na exploração da escravatura, essa atitude representava um complemento ideal de mão-de-obra gratuita. “O criador teria mão-de-obra suplementar, e gratuita, mais eficiente do que a do escravo, porque livre e ligada a laços de fidelidade, de afeição e de reconhecimento” (MARCÍLIO, 1998, p. 136). Apesar de, em geral, esses infantes encontrarem melhor sorte que os das instituições ou os escravizados, isso não os livrava de serem criados sob forte violência e maus-tratos. Por alguns momentos aceitos como membros da família, por outros como serviçais.

Nessa sociedade, basicamente dividida entre senhores e cativos, o que vigorava era imposição do pai sobre as crias, e essa relação marcaria profundamente as crianças filhos de escravizados, legitimados por um sistema econômico concentrador e reprodutor de uma radical desigualdade. Se por um momento, essas “pequenas crianças eram consideradas graciosas e serviam de distração para as mulheres brancas [...] que deixavam, enquanto pequenos, que participassem da vida de seus filhos” (SCARANO, 2016, p. 111) correndo *livremente* entre os

ambientes da casa, rapidamente suas vidas sofreriam definitiva ruptura. Ao mesmo tempo em que a segunda iria estudar, a primeira trabalhar.

É nos seus sete para oito anos que a criança se dá conta de sua condição inferior em relação principalmente às crianças livres brancas. As exigências dos senhores tornam-se precisas, indiscutíveis. A passagem da vida de criança para a vida de adolescente era o primeiro choque importante que recebia a criança escrava (MATTOSO, 1991, p. 81).

O declínio da escravidão e o alvorecer da exploração da mão-de-obra livre requalificou a situação das infâncias, como já situamos, mas ainda não nesta fase. Agora, a imersão precoce das crianças no trabalho era estabelecida praticamente sem questionamentos. O interesse predominante era o seu valor econômico e “o trabalho era o campo privilegiado da pedagogia senhoral”, conforme assinalado por Góes e Florentino (2016, p. 185).

Por assim dizer, a reprodução das condições de escravidão se punha desde a infância pelo exercício do biopoder, “feito de pequenas humilhações e grandes agravos” (GÓES e FLORENTINO, 2016, p. 185). De outro lado, alguns esforços foram empregados para assegurar os vínculos da criança cativa com seus familiares, porque se acreditava ser uma boa forma de evitar as fugas e *docilizá-los*. Neste contexto, localizam-se a Lei Silveira da Mota, de 12 e junho de 1862, que proibiu a separação de filhos de seus pais; e a Lei do Ventre Livre, de 28 de setembro de 1871, que propunha a libertação de crianças escravizadas.

Do ponto de vista da cronologia da legislação que infere nos destinos da infância, é importante destacar que “até 1830, nenhuma lei ou decreto nacionais que regulasse a vida dos habitantes do Brasil, fossem eles nativos ou estrangeiros, fizeram menção à criança ou ao adolescente que aqui vivessem”, segundo Alberton (2005, p. 57). Esse jejum é quebrado com o *Código Criminal do Império do Brasil*, que exclui do julgamento criminal os “menores de quatorze anos” (Art. 10), ou abaixo desta idade, se “obrados com discernimento” (Art. 13). E versa das penalizações do Infanticídio e do aborto provocado dos artigos 197 até 200.

Ao debruçarmos sobre este período, com uma lente sobre a Assistência às Infâncias, levemos em conta que são escassas as referências a estes grupos, e quando mencionadas pelos documentos oficiais acontece marginalmente. Entretanto,

não significa que a criança tenha sido desvalorizada em si. Há, nas entrelinhas, uma ou outra maneira de mostrar que lhe davam valor, era a continuação da família, gozava do afeto dos seus, participava dos acontecimentos e das festas, enfim, tinham presença na vida do momento (SCARANO, 2016, p. 109).

Nesta direção, é possível entender que o abandono registrado, não deve ser visto como uma desfortuna do amor parental, ao contrário. Naquele contexto, o abandono que resultasse na adoção ou na institucionalização era um dos poucos recursos possíveis de conseguir apoio do Estado (ou da Igreja) para criação da prole, frente ao universo da violência da miséria, do

infanticídio e da morte causadas por pestes. As pessoas vítimas da escravidão, por exemplo, encontravam no enfeitamento a oportunidade da libertação de sua prole, já que de acordo com a legislação portuguesa de 1775²⁰ (XAVIER et al, 2017) e brasileira de 1823²¹, crianças entregues aos cuidados das Casas de Expostos, incluindo as negras²², eram consideradas ingênuas²³ naturais, logo, livres.

Esta legislação, entretanto, foi letra morta já que enfermeiras da Santa Casa, “sob alegação de morte, vendiam crianças como escravas” (LIMA e VENÂNCIO, 1991, p. 68), também esta mesma legislação observava que as crianças de origem na escravização eram devolvidas a seus *donos*, quando solicitadas, mediante o pagamento das despesas feitas com a criação da roda como órfãs.

Certamente que a organicidade em torno da infância, nesta etapa, tinha forte componente místico-religioso. Então, embora o abandono fosse condenável pelos mandamentos cristãos, era uma possibilidade de outra pessoa e/ou família praticar a assistência/caridade reverberando nas práticas de difusão da fé.

A ação caritativa das instituições fundamentava-se em uma concepção mística de criança; a explicação para o fenômeno da infância pobre e abandonada baseava-se na religião e a ação dirigida a elas se configurava como um ato de caridade e de boa vontade individual (ASSIS, et. al, 2010, p. 24).

Dá que a finalidade da intervenção assistencial foi racionalizada para o livramento do pecado, e a conversão religiosa da criança, e como primícias preocupantes deste sistema caritativo o batismo, o aprendizado de bons costumes e o controle social das condutas desviantes. Até mesmo entre as pessoas escravizadas existia uma organização de cooperação que permitia que as crianças que perdessem seus pais (por morte ou venda) não ficassem desamparadas. Dependendo da flutuação do tráfico de pessoas para fins de escravidão ela poderia dentro do seu plantel ter uma extensa rede familiar. Quando isso não ocorria, havia sempre parentes ou padrinhos que, mesmo não sendo consanguíneos, cuidavam delas (GÓES e FLORENTINO, 2016).

Nesse período ainda não havia um discurso instituído de preocupação direta com a infância empobrecida, visto que mesmo sendo atribuição das Câmaras Municipais, as crianças

²⁰ Alvará de 31 de janeiro de 1775.

²¹ Em 22 de fevereiro de 1823, D. Pedro ordenava em Provisão que fossem “considerados pelo Alvará de 31 de janeiro de 1775 livres, e ingenuos os expostos de côr preta, ou parda, lançados na Roda e Casa dos mesmos”.

²² Conforme Lima e Venâncio (1991, p. 68) a partir de 1871 houve um significativo aumento do número de crianças negras e pardas enjeitadas. No intervalo entre 1864 e 1881, o número do primeiro grupo triplicou, enquanto no segundo dobrou.

²³ Ingênuo chamavam os antigos romanos àquele que era filho de pais livres e honrados. Significava, também, o filho do liberto, daquele que sendo cativo, se forrara.

sem famílias ficavam mais à mercê da caridade de particulares, sob a justificativa que “o elevado número de abandonos, sobrecarregava o orçamento, tornando precária essa assistência” (LIMA e VENÂNCIO, 1991, p. 66).

Por sua vez, a Educação escolar via-se organizada para as classes abastardas, restando às crianças dos povos originários, dos pobres e dos cativos a formação voltada para a mão-de-obra, com distinções de instituições específicas para elas. Neste sentido, observa Venâncio (2016, p. 198), que com o recrutamento dos enjeitados nas casas dos expostos, dos enviados pela polícia e dos voluntários (matriculados pelos pais ou tutores) feito pela Marinha a partir de 1840, “pela primeira vez era criada no Brasil uma instituição inteiramente pública para menores que não pudessem permanecer sob custódia dos hospitais ou de responsáveis”. Os meninos que viviam em navios-escola com trabalhos diários bem definidos recebiam um enxoval e os voluntários recebiam um prêmio em dinheiro equivalente a 20% do valor de um escravizado adulto.

Entretanto, a adoção da prática de recrutamento forçado, inclusive com registro de crianças de até dez anos de idade enviadas para a Guerra do Paraguai, implicou no surgimento de inúmeros conflitos entre famílias e os militares – o que denota que a percepção doméstica sobre as crianças havia mudado – primeiramente observadas nas crianças das elites, por influência de teorias pedagógicas e higienistas (MAUAD, 2016).

Nos últimos anos do século XIX o Brasil experimenta uma ebulição política que culminará na proclamação da República e, com ela, uma “uma revalorização da infância, uma vez que o imaginário republicano reiterava de diversas maneiras a imagem da criança como herdeira do novo regime que se instalava” (FREITAS, 2016, p. 26). Este mesmo período calha com o início da industrialização brasileira que coadunou com a imersão de significativo contingente de crianças nas fábricas – aspectos que vamos tratar adiante.

b) O discurso da Filantropia como Proteção às Infâncias

Esta fase começa em meados do século dezenove e chega até meados do século vinte, com a preocupação das autoridades públicas, políticos, médicos e educadores vislumbradas de assistência às Infâncias empobrecidas que se tornou imperativa e visível no projeto de política pública (MARCÍLIO, 1998, p. 135), motivados pelo medo da falta de mão-de-obra, decorrente das leis de combate à escravidão, a começar pela abolição do tráfico de escravos (1850) e de duas grandes epidemias: a febre amarela (1849) e o cólera (1855).

Nela se experimenta “profundas transformações sociais operadas no Brasil no que diz respeito às políticas públicas sociais voltadas para a infância desvalida (MARCÍLIO, 1998, p.

191), prevalecendo a tentativa de reintegração social dos infantes considerados desajustados socialmente. Porém, o papel do Estado em relação às infâncias recai sobre o discurso do trabalho como elemento moralizador contra os vícios da vadiagem e da criminalidade. Resultante daí, a criação de Asilos de Educandos em várias regiões, de fundamentação ideológica que incluía a formação cívica, a instrução elementar e a capacitação profissional das crianças “desvalidas”.

Então,

a filantropia surgia como modelo assistencial, fundamentada na ciência, para substituir o modelo da caridade. Nesses termos, à filantropia atribuiu-se a tarefa de organizar a assistência dentro das novas exigências sociais, políticas econômicas e morais, que nascem com o início do século XX no Brasil (MARCÍLIO, 2016, p. 97).

Por esta preocupação muitas associações e sociedades leigas ou religiosas passaram a ter autorização e apoio do governo para funcionarem, mais notoriamente nos anos 1930 – embora tenham começado desde o período imperial.

Em uma sociedade que passava por profundas transformações adentrando uma nova ordem social burguesa industrial-capitalista a criança não passaria imune. Apontando que o reconhecimento da criança como idade de desenvolvimento – que merecesse cuidados, já estava posto, Mauad (2016) assinala que, ainda no período imperial, ela já ocupara um lugar no setor de consumo, e surgiram lojas de roupas, de brinquedos e publicação de livros infantis. De outro lado, Rizzini (2011, p. 25) lembra que a criança também passou a representar “uma ameaça nunca antes descrita com tanta clareza. Põe-se em dúvida a sua inocência. Descubrem-se na alma infantil elementos de crueldade e perversão”.

Entretanto, com a chegada da República que o debate sobre a criança e a adolescência vai assentar nos discursos de governantes, juristas e médicos sobre a infância e muito lentamente positivando os direitos específicos.

Essa visão ambígua em relação à criança – em perigo *versus* perigosa, fez com que no Brasil “identificasse a criança, filha da pobreza – *materialmente e moralmente abandonada* – como um *problema social gravíssimo*, a demandar uma ação” (RIZZINI, 2011, p. 26 – *grifos conforme o original*). Então, os juristas brasileiros “descobrem o *menor* nas crianças e adolescentes pobres das cidades, que por não estarem sob autoridade dos seus pais e tutores são chamadas pelos juristas de abandonadas” (LODOÑO, 1991, p. 134), enquanto a *criança* definiria os filhos das famílias abastadas.

A distinção entre criança rica e criança pobre ficou bem delineada. A primeira é alvo de atenções e das políticas da família e da educação, com o objetivo de prepará-la para dirigir a Sociedade. A segunda, virtualmente inseridas nas “classes perigosas” e estigmatizada como “menor”, deveria ser objeto de controle especial, de educação

elementar e profissionalizante, que a preparasse para o mundo do trabalho (MARCÍLIO, 1998, p. 224).

Em torno do menor²⁴ um conjunto de ações intervencionistas foram moldando as ações que caracterizam a chamada fase filantrópica da Assistência, justificadas pelo discurso de *salvação das crianças*: à medicina higienista o papel de diagnosticar a infância, à Justiça o papel de regulamentar a proteção. Percebe-se na criança a possibilidade de ajustá-la para o bem ou para o mal. Assenta-se na infância, portanto, o discurso de *futuro da nação*. E, ao tratar da criança pobre, era preciso ajustá-la (moldá-la para a submissão).

Neste sentido, a medicina justificada pela alta taxa de mortalidade infantil, vai atuar sobre o controle das enfermidades, mas também sobre a desordem. Garantir a ordem em nível mais individual e privado possível consistirá em um dos principais instrumentos de intervenção do Estado para o *controle social* (RIZZINI, 2011). Neste ponto de vista, operando através do que Foucault chama de biopolítica:

O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo. Foi no biológico, no somatório, no corporal que, antes de tudo, investiu-se na sociedade capitalista. O corpo é uma realidade biopolítica. A medicina é uma estratégia biopolítica (FOUCAULT, 2000, p. 82).

A manifestação orgânica da filantropia, nesta acepção, mais especificamente a partir da prática da medicina higienista, é constituída mediante uma rede difusa de dispositivos que produzem e regulam os costumes, os hábitos e as práticas produtivas. Aqui não trata de afirmar o discurso higienista como vilão, na verdade por esta prática, ambigualmente, foi possível assegurar que muitas crianças e adolescentes fossem mantidos vivos, considerando as condições materiais postas, as necessidades da época, a insustentável proliferação de doenças.

Do ponto de vista jurídico, mesmo que na *Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil*, de 1891, nada dispunha sobre a criança ou ao adolescente²⁵ e tenha se omitido “ou mesmo negado os direitos sociais” (CURY, 2001, p. 79) – exceção ao tratar da Educação, embora de forma insinuativa – a elaboração de um novo Código Penal (1890) influenciado pelas doutrinas higienistas e positivistas trouxe preocupação com a vigilância e a *limpeza das ruas*.

O decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890 faz promulgar o *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil* e reforma o regime penal brasileiro, estabelecendo limites para a

²⁴ Importante destacar que o conceito de menor até o século XIX era utilizado sinônimo de criança, adolescente ou jovem associado à palavra idade.

²⁵ Traz apenas uma referência aos Aprendizes de Marinheiros, no artigo 87: § 4º [...] concorrem para o pessoal da Armada a Escola Naval, as de *Aprendizes de Marinheiros* e a Marinha Mercante mediante sorteio.

responsabilidade criminal. Entretanto, em que pese o olhar jurisdicional sobre as Infâncias, estas eram vistas sob a ótica da delinquência desde o período monarquista no Brasil, e o Estado Punitivo²⁶ era uma característica patente.

O primeiro Código Penal da era republicana seguiu a concepção do Código do Império. Entretanto, logrou novidade ao declarar a irresponsabilidade de pleno direito em relação aos menores de nove anos. Manteve a pesquisa do discernimento para determinar a imputabilidade²⁷ dos adolescentes entre nove e catorze anos de idade. Nos casos em que o adolescente atuasse com discernimento seriam “recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, pelo tempo que ao juiz parecer, comtanto que o recolhimento não exceda á idade de 17 annos” (Art. 30). E tornou obrigatória a pena da cumplicidade²⁸.

Havia um “misto correccional e assistencial, encaminhados sob concepções de altruísmo e caridade, no qual unicamente o juiz analisava a atuação do jovem no plano penal” (FONSECA, 2015, p. 09). Daí que, verificar se a criança ou o adolescente teria aptidão para distinguir entre o bem e o mal, lucidez para orientar-se segundo as alternativas do lícito e do ilícito, era tarefa das mais difíceis para o juiz, que quase invariavelmente decidia em favor do infante, proclamando-lhe a ausência de discernimento (TAVARES, 2016).

É observada por este Código uma forte preocupação com controle social da criança e do adolescente, considerada potencialmente perigosa por meio das instituições de controle social, tais como a família, a escola, o asilo ou o hospital. E neste caminho, a preocupação com os vícios que atraíam os infantis, a subtração e o abandono das crianças se faziam notar nos cinco artigos do Capítulo IV desse Código: “Da Subtracção, occultação e abandono de menores” (BRASIL, 1830), passíveis de pena que variavam da prisão por um mês a quatro anos, com destaque:

Art. 289. Tirar, ou mandar tirar, infante menor de 7 annos da casa paterna, collegio, asylo, hospital, do logar emfim em que é domiciliado, empregando violencia ou qualquer meio de seducção [...]

Art. 290. Sonegar, ou substituir, infante menor de 7 annos [...]

Art. 292. Expor, ou abandonar, infante menor de 7 annos, nas ruas, praças, jardins publicos, adros, cemiterios, vestibulos de edificios ou particulares, emfim em qualquer logar, onde por falta de auxilio e cuidados, de que necessite a victima, corra perigo sua vida ou tenha logar a morte:

²⁶ O Código Criminal do Império do Brazil de 1830 previa a teoria do discernimento, que grosso modo, significa a possibilidade de o juiz assessorado tecnicamente, avaliaria a possibilidade de que o adolescente autor de ato infracional tivesse pleno conhecimento do caráter ilícito de sua conduta e estivesse em condições de assim determinar-se ao ato. De tal forma, até determinada idade, o adolescente era inimputável numa outra faixa de idade era submetido a um exame para determinar se havia cometido o ato com discernimento.

²⁷ Pessoa que será isenta de pena em razão de [...] desenvolvimento mental incompleto que, ao tempo da ação ou omissão, não era capaz de entender o caráter ilícito do fato por ele praticado ou de determinar-se de acordo com esse entendimento. São causas da inimputabilidade: [...] a menoridade. GONÇALVES, V.E.R. Sinopses Jurídicas – Direito Penal Parte Geral. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

²⁸ Entre 14 e 17 anos, estariam sujeitos a dois terços da pena que cabia ao adulto pela prática de idêntico crime.

Art. 293. Incurrerão em pena de prisão celular por um a seis meses:

§ 1º Aquelle que, sem prévio consentimento da pessoa ou da autoridade, que lh'a houver confiado, entregar a qualquer particular, ou estabelecimento publico, o menor de cuja criação e educação estiver encarregado.

§ 2º Aquelle que, encontrando recém-nascido exposto, ou menor de 7 annos abandonado em logar ermo, não o apresentar, ou não der aviso, á autoridade publica mais proxima.

Dentro das circunstâncias vividas pela sociedade brasileira na transição para o século XX, a preocupação do Código não estava focada na prática do abandono em si. Nota-se por este período ainda estar em funcionamento Rodas dos Expostos, levantando suspeitas que tal preocupação fundava-se na nova ordem e na moral que se estabelecia em que se vigiava a higiene a criação infantil, com lastros na aceitação das teorias da degenerescência e da eugenia. Se meu pensamento convergir para a razão, as estratégias pautam-se pelo controle da população e para impedir a anástrofe da ordem pública e social, por meio da ação do governo.

Um importante enfoque a ser observado por este Código Penal é a penalização da *vadiagem* e a *mendicância*. Esse dispositivo exercia dupla função: a criminalização da pobreza²⁹, abrindo caminho para *limpeza urbana*, e a valorização do trabalho, estabelecendo oposição entre lazer-trabalho e crime-honestidade. “As brincadeiras, os jogos, as lutas, as diabruras e as formas marginais de sobrevivência tornaram-se passíveis de punição oficial. Os meninos das ruas tornaram-se meninos de rua” (SANTOS, 2016, p. 229).

A partir da ampla categoria de menor abandonado, definida tanto pela ausência dos pais quanto pela incapacidade da família de oferecer condições apropriadas de vida à sua prole, uma série de subcategorias foi criada ao longo do século XX pelos órgãos oficiais de assistência. Trata-se de um período de forte presença do Estado no planejamento e na implementação das políticas de atendimento ao menor (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 29).

Vista como “semente do futuro, a infância era alvo de sérias preocupações. Os criminalistas diante dos elevados índices de delinquência, buscavam por vezes na infância a origem do problema” (SANTOS, 2016, p. 215). E a solução para o problema encontrado no Código Penal repousava na pedagogia do trabalho, uma solução eficaz para o problema, e ao mesmo tempo, rentável. Aliás, considerar o trabalho como elemento de integração social do indivíduo é, ainda, fortemente difundido como a solução para os conflitos de ordem pública – ao ponto desse ser, atualmente, quase unicamente a pilastra que fundamenta a política de educação pública secundarista no Brasil.

²⁹ No Art. 401, extinguiu-se a pena do delito de vadiagem “[...] si o condemnado provar superveniente aquisição de renda bastante para sua subsistencia; e suspensa, si apresentar fiador idoneo que por elle se obrigue”.

É de se ressaltar que no período da Primeira República, com a crescente necessidade de mão-de-obra barata para a indústria e a voga das ideias de desenvolvimentismo nacional, este discurso ganhasse eco nas estruturas do Estado.

Ora, a ideia de recuperação dos meninos que vagavam pelas cidades através da correção pelo trabalho, leva à transformação de asilos em Colônias Correcionais, como é possível verificar no primeiro artigo do Decreto n. 145, de 11 de julho de 1893:

Art. 1º O Governo fundará uma colonia correccional no proprio nacional Fazenda da Boa Vista, existente na Parahyba do Sul, ou onde melhor lhe parecer, devendo aproveitar, além daquela fazenda, as colonias militares actuaes que a isso se prestarem, para correção, pelo trabalho, dos vadios, vagabundos e capoeiras que forem encontrados, e como taes processados na Capital Federal.

Assim exercia dupla função: a de proteger a criança desvalida e a de proteger a sociedade, ao passo que procurava deter os que ameaçavam a ordem pública. Para isso, também por este decreto, autorizava o sequestro de crianças que se encontrassem em meios de sobrevivência, *menores abandonados e de rua*, de ambos os sexos.

§ 1º Os *individuos de qualquer sexo e qualquer idade* que, não estando sujeitos ao poder paterno ou sob a direcção de tutores ou curadores, sem meios de subsistencia, por fortuna propria, ou profissão, arte, officio, occupação legal e honesta em que ganhem a vida, *vagarem pela cidade na ociosidade* (BRASIL, 1893 – *grifos inseridos ao original*).

Desse modo, o Estado republicano avoca para si a tutela da criança pobre, e sobre ela estabelece um controle a fim de evitar que esta chegue à vida adulta fora dos padrões estabelecidos pelo governo. É de se imaginar que os tentáculos da sanha capitalista industrial encontraram na regulação moral implantada pelo Estado brasileiro uma legitimidade para a exploração do trabalho infantil fazendo uso das categorias jurídicas interpostas na própria legislação: a vadiagem, o discernimento, a criminalidade do ócio, o trabalho correcional, a delinquência.

Disto, pode ser registrado que além dos maus-tratos dos patrões, estas crianças enfrentavam longas jornadas diárias e os acidentes de trabalho, alguns, inclusive, seguidos de morte. Os casos de acidentes de trabalho com infantis eram justificadas pelo prisma da imprudência, do descuido e das brincadeiras vis, mas nunca pelo prisma das circunstâncias adversas do ambiente do trabalho, tais como a fadiga e a falta de experiência (MIRANDA, 2007, 126). De fato, “as dependências das fábricas e oficinas, em função das longas jornadas de trabalho, acabaram sendo, assim, o espaço no qual crianças e adolescentes entregavam-se às brincadeiras próprias da idade” (MOURA, 2016, p. 265).

Mas, os abusos praticados contra crianças e adolescentes não se limitavam a atividade laboral e aos acidentes de trabalho, mas incorporavam-se nesses toda a sorte de violências,

numa configuração patrão-senhor, trabalhador-servo/escravo. Tal situação ganhou projeção nas páginas dos jornais, pelo Brasil afora, que levantaram para denunciar estes termos da atividade produtiva (MIRANDA, 2007; MOURA, 2016).

O discurso da filantropia ocultava a exploração do trabalho infantil e a contenção dos custos empresariais. Entretanto, as observações das condições em que se operavam o trabalho e as violências vão gerar um contra discurso fundamentado na proteção contra abusos. E, claro, no fato de a mão de obra infantil substituir o adulto trabalhador que já convivía com baixos salários e péssimas condições de trabalho.

As reações começam a aparecer de toda a parte. Como pontuamos anteriormente, desde o decreto n. 1.313/1891 já se buscava disciplinar o trabalho infantil – mas este fora ignorado na prática. Na Câmara Federal, o Deputado João Chaves apresentou o Projeto de Lei n. 94 de 17 de julho de 1912 a respeito de *dar providencia sobre a infância abandonada e criminosa* e tinha como propósito afastar a regulação da infância do Código Penal. Embora, não fugisse da lógica da educação pelas vias do trabalho, apontara para a ideia de uma legislação própria para as crianças e os adolescentes, assim como abria a discussão sobre a implantação de um juizado próprio para os *menores*.

Art.22. A instrução e julgamento de todas as questões relativas ao abandono, mendicidade, vagabundagem ou criminalidade de menores [...] ficam excluídos do juízo commum.

Art.23. No Districto Federal fica instituído para esse fim um *Tribunal Juvenil*, que se comporá de um jurista penitenciariista, um medico physiologista e psychiatra, e de um pedagogo (*grifos inseridos ao original*).

Neste introspecto, vai-se alterando e afastando o direito infanto-adolescente da área penal e propondo uma especialização que vai desembocar na implantação do primeiro Tribunal dos Menores do Brasil em 1923, sob a guarda do juiz Mello Mattos.

A Greve Geral de julho de 1917 trouxe um novo impulso a respeito do combate à exploração do trabalho infantil. As denúncias apresentadas sobre a degradação das infâncias exploradas nas indústrias provocaram a edição de novas legislações, em resposta à pressão operária. A Lei Orçamentária Anual n. 4.242 de 05 de janeiro de 1921 autorizava o governo a organizar o serviço de assistência e proteção à infância regulamentada pelo decreto n. 16.272 de 20 de dezembro de 1923 que “aprova o regulamento da assistencia e protecção aos menores abandonados e delinquentes” (BRASIL, 1921). Em 1924, foi regulamentado o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores.

Assim, o Estado passava a normatizar o espaço social, que antes era gerido pela comunidade. Sua ação reguladora atinge a vida familiar no final do século XIX e, particularmente, no século XX. Desse modo, o Estado começa a normatizar a vida social e familiar, regulando o relacionamento entre seus membros (ASSIS, et. al, 2010, p. 25).

Gradativamente a criança começava a ser visibilizada, distinguida numa congruência entre proteção e culpabilização. Como tardava a chegar as leis, no meio da agitação político-social do início do século, adultos e crianças quase se confundiam, não fossem suas feições e tamanho. Realizavam atividades profissionais semelhantes, dividiam o mesmo cotidiano, e praticavam as mesmas manobras em nome da sobrevivência – algumas ilícitas.

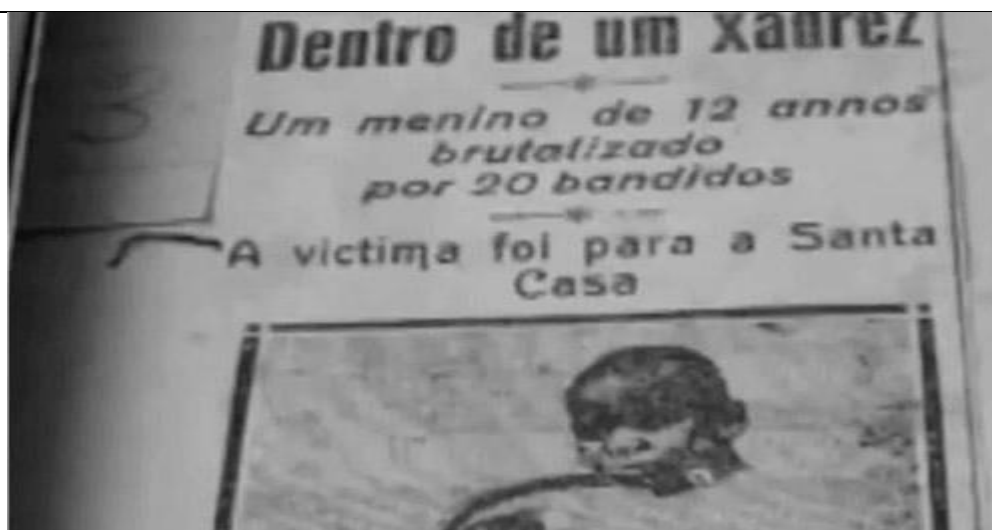
Os documentos que retratam o mundo da infância nas ruas do Recife e nas prisões nos falam de histórias de meninos. Meninos que vendiam jornais nas ruas do Recife, e muitos deles eram atropelados pelos bondes durante o trabalho; meninos que carregaram frete; meninos que furtavam comida no Mercado de São José; meninos envolvidos em brigas de ferimento e até de morte. Meninos que se tornaram “menores” e que passaram a carregar a pecha de vagabundo, gatuno, vadio e delinquente (MIRANDA, 2010, p. 84).

Os meninos que incorriam em atos ilícitos não estavam mais sob jugo da *teoria do discernimento*, prevista no Código Penal da República, que levava crianças e adolescentes às prisões comuns. Passava a vigorar o dispositivo previsto no Decreto n. 16.272, de 1923 que estabelecia no artigo 24 que autores ou cúmplices de crime ou contravenção, considerados *menores delinquentes*, tornaram-se inimputáveis até os 14 anos.

Art. 24: o menor de 14 annos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, *não será submettido a processo penal de especie alguma*; a autoridade competente tomará sómente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punivel e seus agentes, o estado physico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e economica dos paes, ou tutor, ou pessoa em cuja guarda viva (BRASIL, 1923 – *grifos inseridos ao original*).

Entretanto, a população infanto-adolescente era egressa de um sistema criminalizador que continuava a tratá-los como caso de polícia. Essa prática, ranço das legislações anteriores, levou a um fato de grande repercussão na opinião pública em 1926.

Fotografia 01:
O CASO MENINO BERNARDINO



Bernardino, um menino de doze anos de idade, negro, que se ocupava da atividade de engraxate nas ruas do Rio de Janeiro, foi preso ao jogar tinta em uma pessoa que se recusou a pagar por um serviço feito, o que acabou rendendo a ele quatro semanas de prisão. Na cela, o garoto foi brutalmente violentado por 20 adultos, depois jogado na rua. Levado para um hospital, narrou o ocorrido para jornalistas (BRASIL, 2016).

O episódio ficou conhecido *Caso Menino Bernardino*, e causou horror na sociedade fluminense, auferindo repercussão, inclusive no Congresso Nacional, que mobiliza debates sobre locais específicos para destinar crianças que cumpram algum tipo de pena, colaborando na elaboração de uma legislação específica para os ditos *menores*. No entanto, não foi o único fator que determinou a virada jurisdicional.

Diversas outras iniciativas, desde o início do período republicano no Brasil, haviam sido promovidas

no sentido de construir uma legislação voltada aos problemas de infância, uma vez que desde o período imperial as estratégias de institucionalização da assistência à infância em nosso país já eram criticadas por não resolver os problemas concernentes à infância empobrecida, desvalida, exposta ou abandonada (MIRANDA, 2008, p. 14).

Elaborado pelo jurista Mello Mattos, primeiro Juiz de Menores do Brasil, com a colaboração do Senado da República, o *Código de Menores de 1927* se constituiu no primeiro aparato jurídico e assistencial para a infância em toda a América Latina, e marcou uma inflexão na compreensão jurídica no país, já que abolia a *Doutrina Penal do Menor*³⁰.

O *Código dos Menores de 1927* (Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927 – consolida as leis de assistência e proteção a menores) ou *Código de Menores Mello Mattos*, ficando assim conhecido em homenagem ao jurista que o elaborou e tinha como objeto descrito desde seu primeiro artigo, “o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade” que “será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código” (BRASIL, 1927 – *conforme grafia original*). Era composto por onze capítulos e classificava os sujeitos menores de dezoito anos em três categorias: o abandonado, o delinquente e aqueles que não cabiam à aplicação desta lei.

Definia, no artigo 26 (BRASIL, 1927), o *menor abandonado*, aquele que tivesse idade inferior a 18 anos, sendo:

I. que não tenham habitação certa, nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa sob cuja guarda vivam;

³⁰ Por esta concepção, o direito só se ocupa com o infante-adolescente a partir do momento em que tenha praticado algum ato de delinquência.

II. que se encontrem eventualmente sem habitação certa, nem meios de subsistência, devido a indigência, enfermidade, ausência ou prisão dos pais, tutor ou pessoa encarregada de sua guarda;

III, que tenham pai, mãe ou tutor ou encarregado de sua guarda reconhecidamente impossibilitado ou incapaz de cumprir os seus deveres para, com o filho ou pupilo ou protegido;

IV, que vivam em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoa que se entregue à prática de actos contrários à moral e aos bons costumes;

V, que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem;

VI, que frequentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa, ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida.

VII, que, devido à crueldade, abuso de autoridade, negligência ou exploração dos pais, tutor ou encarregado de sua guarda, sejam:

- a) vítimas de maus tratos físicos habituais ou castigos immoderados;
- b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis à saúde;
- c) empregados em ocupações proibidas ou manifestamente contrárias à moral e aos bons costumes, ou que lhes ponham em risco a vida ou a saúde;
- d) excitados habitualmente para a ganância, mendicância ou libertinagem;

VIII, que tenham pai, mãe ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, condenado por sentença irrecorrível;

- a) a mais de dois anos de prisão por qualquer crime;
- b) a qualquer pena como co-autor, cúmplice, encobridor ou receptor de crime cometido por filho, pupilo ou menor sob sua guarda, ou por crime contra estes.

Quanto ao *menor delinquente*, prescrevia o Código (BRASIL, 1927):

Art. 68. O menor de 14 anos, indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou contravenção, não será submetido a processo penal de, espécie alguma; a autoridade competente tomará somente as informações precisas, registrando-as, sobre o facto punível e seus agentes, o estado físico, mental e moral do menor, e a situação social, moral e económica dos pais ou tutor ou pessoa em cujo guarda viva.

[...]

Art. 69. O menor indigitado autor ou cúmplice de facto qualificado crime ou Contravenção, que contar mais de 14 anos e menos de 18, será submetido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade competente as precisas informações, a respeito do estado físico, mental e moral d'elle, e da situação social, moral e económica dos pais, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda.

Em outras palavras, este *Código menorista* procurou atender apenas parte da população infante-adolescente com um tratamento que penalizava este público já empobrecido e/ou infrator, com claras intenções de manutenção do controle, como meio de defesa social. Essa legislação ainda não é clara nas distinções de regras aplicadas aos adultos e aos adolescentes infratores, sendo muitos dos dispositivos uma reprodução às regras prescritas pelo Código Penal da época.

Em que pese a tentativa de avanço, esse Código consolidou uma legislação com foco na criança e no adolescente, atuando sobre os efeitos da ausência do Estado – embora tenha maximizado o controle social sobre as crianças pobres. Para isso, ainda trazia, no seu bojo a questão da inibição do pátrio poder e remoção da tutela.

Frente à novidade, houve resistências, como aponta Furlotti (2000, p. 240):

causou protesto dos industriais por suas medidas de regulamentação do trabalho infantil, que procurava estabelecer medidas para garantir o bem-estar físico e moral das crianças. Crueldade, negligência, abuso de poder, exploração, pela primeira vez

constavam como motivos plenamente justificáveis para o Estado destituir alguém do pátrio poder.

Ensaivamos regras mais claras no que compete à Proteção infantil. E a punição pela infração cometida deixa de ser vista como *sanção-castigo*, para assumir um caráter de *sanção-educação* por meio da assistência e reeducação de comportamento. Mesmo que,

o modelo subjacente de atenção à criança pobre fosse o de torná-la um cidadão útil e trabalhador, sem, no entanto, qualquer perspectiva de alteração de seu status social. As instituições incluíam entre suas atividades a prática de trabalhos manuais, sendo os homens preparados para a agricultura ou profissões manuais, como marcenaria, e as mulheres para os afazeres domésticos (GONZÁLEZ, 2015, p. 27).

Grande parte das instituições estava, de alguma forma, ligada à Igreja Católica, mantidas por ordens religiosas ou paróquias, porém a articulação e a integração entre elas era mínima, permanecendo-se como dever do Estado assistir os *menores* desvalidos.

A ideia de *socioeducação* subjacente ao tratamento dado pelas instituições religiosas transcorre do veemente debate em torno da *questão do menor*, apontando que o Código não deveria ser exclusivamente jurídico, mas também incluir um caráter social que fosse preventivo, curativo e assistencial.

Essa disputa de ideias dificultou por mais de quarenta anos que houvesse uma revisão do mesmo. Pois, se de um lado, o conflito entre os juristas que conduziam o processo não proporcionava alterações; de outro, as constantes mudanças das lideranças no cenário político não contribuíram ao debate de modificações da lei (MARTINS, 2012, p. 23).

Então, este Código enveredou-se para a área social, ultrapassando, assim, em muito, o âmbito jurídico, muito embora ainda mantivesse uma lógica policial, priorizando medidas disciplinares e punitivas contra a população adolescente.

A partir da construção deste *Código*, a classificação de categorias jurídicas sobre os meninos e meninas, a criação dos juizados e o fortalecimento do papel do juiz, a criação de colônias e escolas correccionais, a implantação da “liberdade vigiada” e outras artes de viver o controle, vigilância e punição sobre crianças e jovens foram instituídas (MIRANDA, 2008, p. 15 – *grifos conforme o original*).

Nota-se, ainda, que a chegada do Código de Menores traz a reboque uma filiação entre a Assistência e a Justiça, constituindo num mecanismo novo de intervenção sobre a população pobre, que estava sob julgo do pêndulo categórico imposto por esta legislação: do menor abandonado e do menor delinquente. É por meio dele, que a assistência passa a ser atributo do Estado que por meio de convênios firmados com a beneficência atua no atendimento ao *menor*. Assim, fez com que o país expandisse as entidades privadas com a finalidade de acolher órfãos, abandonados e delinquentes, para discipliná-los para o trabalho e para a moral.

O discurso da assistência e da proteção aos menores delinquentes e o Código de Menores, definiram um novo projeto político e institucional [...] articulado a uma

tentativa de reorganização da assistência prestada tornando-a mais ampla, sistemática e organizada de forma mais científica (MARCÍLIO, 1998, p. 222).

Gradativamente, o Estado passava a assumir a assistência às infâncias criando um aparato governamental para atender essa nova função.

Fechavam-se os primeiros anos da República com um investimento na criança pobre vista como criança potencialmente abandonada e perigosa, a ser atendida pelo Estado. Integrá-la ao mercado de trabalho significava tirá-la da vida delinquencial, ainda associada aos efeitos da politização anarquista e educá-la com o intuito de inculcar-lhe a obediência. Pretendendo domesticar as individualidades e garantindo com isso os preceitos de uma prevenção geral, os governos passaram a investir em educação, sob o controle do Estado, para criar cidadãos e reivindicar disciplinarmente segundo as expectativas de uma direção política cada vez mais centralizadora. Para tal, escolas e internatos passam a ser fundamentais (PASSETTI, 2016, p. 355).

A Constituição de 1937 introduziu o dever do Estado de providenciar condições à preservação física e moral da infância e, ainda, garantiu aos pais em condições de miserabilidade o direito de solicitar ao Estado auxílio para garantir a subsistência de sua prole. Foi nessa conjuntura que, em 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), para ser o supremo órgão de coordenação de todas as atividades relacionadas à proteção à infância, à maternidade e à adolescência (VIEIRA, 2016, p. 171). E em 1941 o Serviço de Assistência a Menores (SAM), subordinado ao Ministério da Justiça, para atender os infantis de condutas desviantes, mas possuindo um caráter correccional-repressivo, e que adotava internações, assemelhando-se a um sistema penitenciário.

Esses novos aparatos ampliam as oportunidades de atendimento assistencial às crianças desafortunadas no Brasil. O Estado brasileiro assume características salvacionistas em relação aos infantis, marcado pelo delineamento da soberania sobre a criança, tornando-se o árbitro do seu melhor interesse e competente para retirar para intervir no poder familiar e tutelar sobre a prole, como podemos observar na arguição:

A criação do Departamento Nacional da Criança e de medidas legais de proteção à criança e à mãe estiveram relacionadas não só ao propósito de diminuir a mortalidade infantil, mas também ao interesse, por parte de setores conversadores das elites intelectuais e políticas, em normatizar a família, em molde nuclear e patriarcal, e o lugar da mulher no lar e na sociedade, visando a educação de um novo homem adequado a uma sociedade urbano-industrial (VIEIRA, 2016, p. 179).

As Infâncias passam a ser moldadas para ocupar papéis bem definidos socialmente, e a educação vai assumir a responsabilidade para este fim. As práticas eugênicas na educação vão ser utilizadas para se criar um novo indivíduo mentalmente sadio.

É mister destacar que nesta fase, o pensamento caritativo de outrora foi dando passagem para uma nova concepção de assistência às infâncias, baseada na cientificidade da filantropia. Nesse contexto, a circulação do discurso que adquiriu hegemonia é o da criança perigosa, patrocinando o Estado a interferir e se preocupar com o cuidado aos abandonados e desvalidos,

tendo como preocupação a utilidade de sua força de trabalho e não mais a salvação de suas almas.

Com o fim do Estado Novo e a da Segunda Guerra Mundial, trouxeram nova inspiração democrática ao país que promulga em 1946 uma nova Carta Magna. Nela, assegura-se a assistência em todo o território nacional às infâncias até que um golpe de Estado, em 31 de março de 1964, interrompe esse rompante democrático e a questão das Infâncias como um fenômeno social perde forças, vez que as manifestações populares de contestação foram proibidas. Abre-se espaço para uma nova forma de assistência às Infâncias.

c) O discurso do Bem-Estar do Menor como Proteção às Infâncias

O início dos anos 1960 viveu em intensidade um fervilhar político, social e religioso. Do campo à cidade, o povo ensaiava experiências novas de participação, de transformação comunitária e de afirmação da cidadania: no campo, as Ligas Camponesas organizadas por trabalhadores rurais exigiram melhores condições de vida; nas comunidades da periferia urbana das grandes cidades do Brasil, associações comunitárias se organizavam e passavam a exigir posse das terras; a modernidade começava a ser acolhida pela Igreja Católica e dos conventos saíram as religiosas para fundar as Pequenas Comunidades Inseridas no meio popular (PCIs); depois de uma turbulência política, João Goulart toma posse como presidente do Brasil e inicia um projeto de reforma agrária.

Por outro lado, ainda pesava sobre crianças e adolescentes o modelo de atendimento repressivo apresentado pelo SAM, que deste a década de 1950 mostrava sinais de falência em decorrência os grandes fluxos de urbanização e, conseqüentemente, do aumento quantitativo do fluxo de atendimento e a degeneração da situação dos atendidos no interior das suas unidades. Assim, pela imprensa, pintavam-se alguns dos epítetos: *universidade do crime, sucursal do inferno*, etc. Também autoridades públicas, políticos e diretores do Serviço de Assistência ao Menor condenavam o órgão e propunham a criação de um novo instituto. Várias tentativas de substituição do Código de Menores de 1927 foram realizadas³¹.

Todavia, foi preciso o assassinato do filho do jornalista e escritor Odylo Costa Filho, por um fugado do SAM, em 1963, e o assassinato do filho de Ministro da Justiça Milton Campos por adolescentes moradores nos morros do Rio de Janeiro, em 1964, para que fosse decretado o fim do velho modelo. O próprio Ministro, com apoio de outros juristas do Rio de Janeiro,

³¹ Neste período de destaca o Projeto de Lei nº 1.000 apresentado em 1956, mas elaborado cinco anos antes que distingue a condição do *menor* em: abandono total, eventual, moral; menores em perigo moral; e órfãos desamparados. Havia também, neste projeto, a ideia de um *Conselho Nacional de Menores*.

convenceu o presidente General Humberto Castelo Branco a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), que através da Lei 4.513 de 1º de dezembro de 1964 “autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores”.

As propostas que surgem para a instauração de um novo órgão nacional centram-se na autonomia financeira e administrativa da instituição e na rejeição aos “depósitos de menores”, nos quais se transformaram os internatos para crianças e adolescentes das camadas populares (RIZZINI e RIZZINI, 2004, p. 35).

Esboçada dentro do espírito da Doutrina da Segurança Nacional, com a formulação teórica da Escola Superior de Guerra – conforme se norteava as ações dos governos militares, a Funabem tinha como atribuição formular e implantar, em todo o território nacional, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBM) a partir de medidas de disciplina e controle, onde os estados e as instituições particulares passaram a estar sob sua administração centralizadora. Por ela se colocaria o *problema do menor* como assunto de Estado. E ao passar a figurar em lugar de destaque, efetivamente tratado como um problema de ordem estratégica, o *menor* saía da esfera de competência do Poder Judiciário passando diretamente à esfera de competência do Poder Executivo.

A Fundação atuava sobre a população infanto-adolescente sujeita a marginalização. Isto é, àqueles cuja condutas era considerada antissocial ou em condição de abandono e exploração. O Estado distinguia as crianças entre úteis e inúteis, especializando dois tipos de instituições distintas: uma para a *criança* e outra para o *menor*.

Com base nessa visão da infância, foi criada a doutrina jurídica que passou a fundamentar as políticas de bem-estar social destinadas a crianças e adolescentes. Trata-se da doutrina da “situação irregular”, segundo a qual o “menor” seria a criança ou o adolescente em situação irregular, por estar material, moral ou socialmente abandonado. Por contraste, a “criança”, filha dos segmentos mais favorecidos da sociedade, encontrava-se em situação regular (ASSIS, et al, 2010, p. 26).

Por esta política implantou no país uma rede de estabelecimentos locais – as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem), sob os pilares do atendimento assistencial correcional-repressivo, que operava com vistas da condição da *irregularidade* dos infantis. “Foi uma organização que se caracterizou por uma gestão centralmente tecnocrata, a qual teria como pressuposto uma racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme e em nome da cientificidade” (RIZZINI e CELESTINO, 2016, p. 237).

Com o passar dos anos, a Funabem e suas congêneres estaduais [Febem]

começaram a se afastar dos ideais de sua criação, descaracterizados pela contradição entre a letra da lei e as práticas a partir dela desenvolvidas, prevalecendo o incremento de medidas assistencialistas e repressivas, que incorporaram, legitimaram e agravaram a lógica de ação das instituições que a antecederam (BOEIRA, 2014, p. 181).

A pobreza cai novamente na institucionalização. E isso ocorria, grosso modo, de duas formas: pela solicitação voluntária e pelo encaminhamento arbitrário e compulsório de crianças e adolescentes pobres. Nota-se, como observam Rizzini e Celestino (2016, p. 239), que

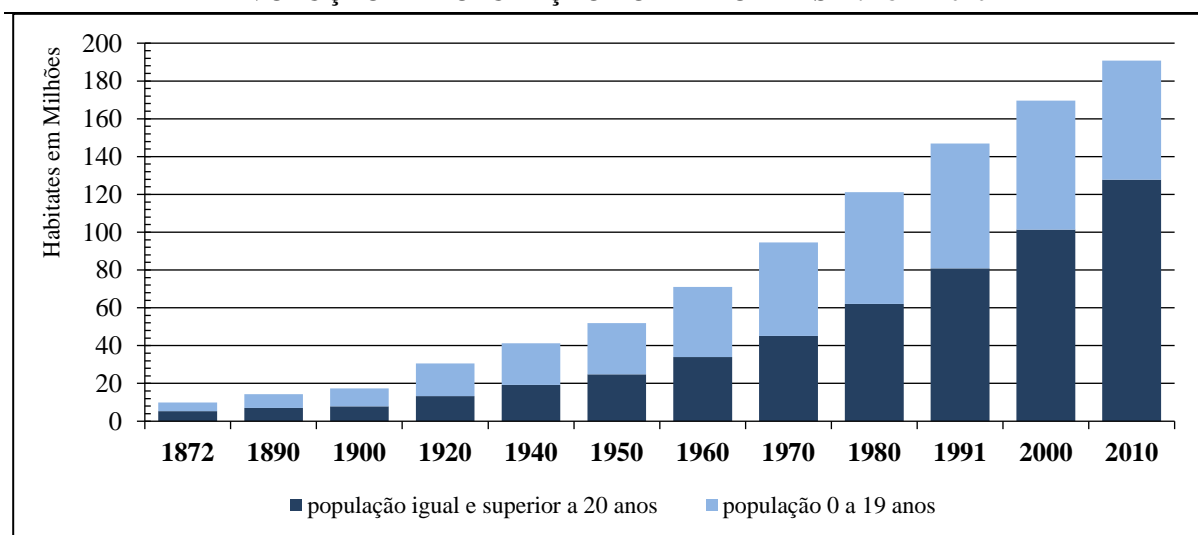
o acesso a instituições que ofereciam oportunidades educativas para crianças e adolescentes, cujas famílias estavam impossibilitadas de prover tais oportunidades, era atraente [...] A possibilidade de formação profissional era certamente propostas que atraíam a atenção de muitas famílias e/ou responsáveis pobres, que na busca pelo melhor cuidado a seus filhos requisitavam sua internação, seja em estabelecimentos próprios ou naqueles subvencionados pela Fundação.

Ora, o sistema educacional brasileiro também foi afetado pela Doutrina da Segurança Nacional, com a inclusão de processos e procedimentos curriculares que reforçassem os sentimentos de patriotismo e de nacionalismo. A educação dos meninos sob a tutela do sistema Funabem/Febem passou a ser feita conforme os regulamentos do militarismo, com ênfase na segurança, na disciplina e na obediência. A ditadura civil-militar instalada recrudescceu o autoritarismo e se distanciou da trilha internacional, que já pesava a favor das Infâncias.

Os pactos internacionais, tais como a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, causaram repercussões políticas no Brasil, e em 1968 é elaborado pelo Juiz de Menores do Estado da Guanabara, Cavalcanti de Gusmão, um anteprojeto de *Código de Menores* que substituísse o Código Mello Mattos, mas foi abandonado pelo Governo. Permanecia a capenga atuação do Estado no que pese a garantia de direitos aos infantis.

Desde o primeiro recenseamento realizado no Brasil, em 1872 até 2010, a população do Brasil cresceu quase vinte vezes.

Gráfico 05:
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO TOTAL DO BRASIL: 1872-2010

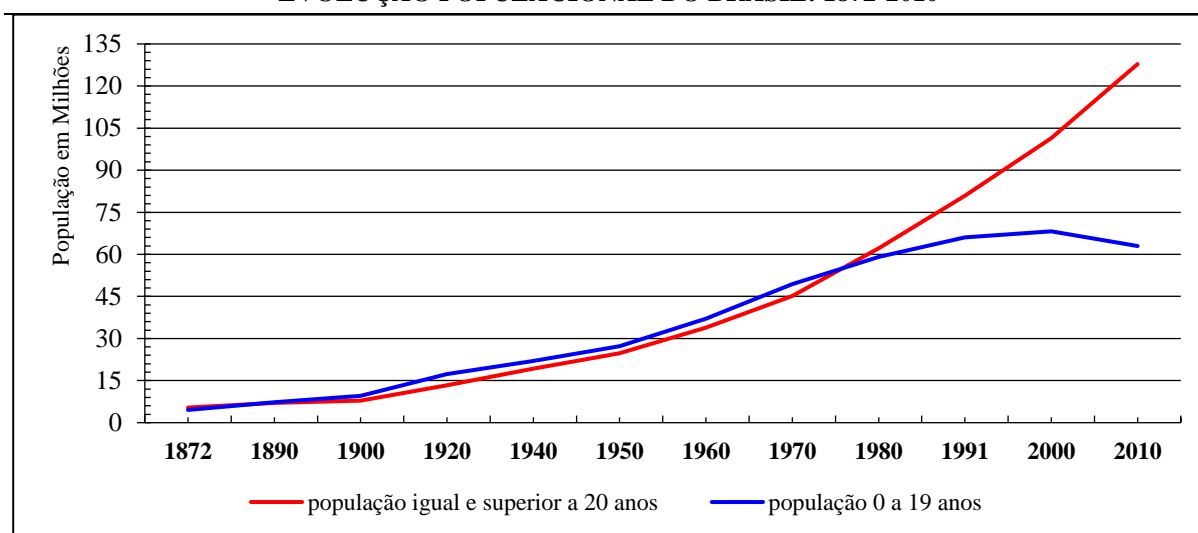


Fonte: IBGE, 2017

Essa explosão demográfica repercutiu diretamente no segmento infanto-adolescente, mais notadamente a partir da virada do século por causa da queda nas taxas de mortalidade e, por outro lado, pelos altos níveis de fecundidade.

O rápido crescimento da população, nestes termos, implica no acelerado desenvolvimento da população infanto-adolescente. Nesta circunstância, no período intercensitário de 1890 a 1970 a população infanto-juvenil³² contada é superior à população brasileira adulta, permanecendo invariante entre as décadas de 1950 e 1970, em pouco mais que 52% do contingente habitacional total do país.

Gráfico 06:
EVOLUÇÃO POPULACIONAL DO BRASIL: 1872-2010



Fonte: IBGE, 2017

Isso, em certa medida, impedia que se ignorasse a presença desses meninos e meninas perambulando pelas ruas, e se fazia desse contingente uma classe perigosa, o que permitiu que se mantivesse sob este hoste o peso da responsabilidade sobre a reprodução das violências – que reforçava a ideia do trabalho como elemento redentor da ociosidade – a *oficina do diabo*. Discurso, mais uma vez, reverberado e distribuído amplamente pela imprensa.

Para o imaginário das classes médias e altas, a pobreza e a criminalidade estavam associadas, sendo a rua o espaço de reprodução da violência e do crime. O consentimento velado ou explícito dessa sociedade burguesa, com práticas pouco legais por órgãos e aparelhos do Estado, em relação ao menor, usava da força, do castigo e até mesmo do expediente da tortura, sob a justificativa de manter a ordem e a paz social (BOEIRA, 2014, p. 182).

Por estas vias, não demorou para que denúncias de violências contra os adolescentes em unidades do Sistema Funabem/Febem viessem à tona. Assim, em 1975 uma Comissão

³² Os dados dos censos populacionais do Brasil, disponibilizados pelo IBGE só permitem a realização de filtro de população por grupos de idade. Por este critério, a população adolescente é considerada até a idade de 19 anos.

Parlamentar de Inquérito (CPI) chamada *Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Problema da Criança e do Menor Carente do Brasil*, ou *CPI do Menor Abandonado*, foi realizada entre 19 de junho de 1975 a 10 de abril de 1976.

O relatório da CPI do Menor tem no seu bojo caráter salvacionista, identificando crianças e adolescentes como vítimas de disfunção social, que, por não disporem de renda suficiente, têm insatisfatória participação no consumo de bens materiais e culturais e não usufruem os serviços de saúde, habitação, alimentação, educação, profissionalização e recreação, tornando-os párias numa sociedade cada mais vez mais excludente (BOEIRA, 2014, p. 184).

Em decorrência da radiografia da situação infanto-adolescente apresentada no relatório desta Comissão, vários setores da sociedade, do meio jurídico e do Estado pressionavam para que houvesse atualização na legislação menorista. No final daquele ano, com base no relatório da CPI, o Senador Nelson Carneiro resgatou um Projeto de Lei de 1957 e apresentou como um novo *Projeto de Lei de Proteção à Infância*, que recebeu o número 105 com adequações que tinha inspiração na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, buscando substituir o Código Mello Mattos, aproveitando-se do fato que a Assembleia Geral das Nações Unidas realizada, em 21 de dezembro de 1976, recomendou que os países-membros implementassem/avaliasse programas que beneficiem as infâncias, não apenas em si, mas também como parte de esforços mais abrangentes para que seja acelerado o progresso econômico e social.

O projeto de lei de Nelson Carneiro foi modificado na tramitação, sendo substituído. [...] O substitutivo foi obra de um grupo de juízes de menores das capitais, que buscava, ao lado de manter a perspectiva de “situação irregular”, substituir termos e visões retrógradas e em desuso do código anterior, como “vagabundos” e “transviados”, por uma visão mais técnica (GONZÁLEZ, 2015, p. 27-28 – *grifos conforme o original*).

Com as emendas propostas e com alterações introduzidas, o projeto foi ultimado e se converteu no novo Código de Menores.

Desde a década de 1960 até a década de 1990 a ideia que ligava o atendimento à criança foi atrelada a ideia de Segurança Nacional implantada pelo Governo Militar, pautada na lógica da repressão e da violência. Mas, as resistências a esse modelo aparecidas desde o final da década de 1970 vão montado o cenário de modificação para as transformações que tomaram o país em favor das crianças e dos adolescentes.

As críticas ao Código de Menores haviam se intensificado. De um lado, parte dos juízes dos Menores demonstravam as necessidades de mudanças legislativas, e propunham a municipalização no atendimento da criança e a participação comunitária, bem como o fim das medidas coercitivas. Por outro lado, a Diocese de São Paulo criava, em 1977, a Pastoral do Menor, como organismo de ação para a promoção e defesa da vida da criança e do adolescente

empobrecidos e em situação de risco, desrespeitados em seus direitos fundamentais e que trazia fortes críticas ao Código Mello Mattos, enfraquecendo-o ainda mais.

Em 1978, com a instituição da Comissão Nacional do Ano Internacional da Criança, foi chegado o momento oportuno para a substituição do Código Mello Mattos, o que efetivamente ocorreu em 1979, com um novo Código de Menores (Lei 6.697 de 10 de outubro de 1979) aprovado na efervescência das comemorações do Ano Internacional da Criança – mas que não foi capaz de romper com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto à população infanto-adolescente.

O substituto do Código Mello Mattos passa a incorporar a ideia de *Situação Irregular*³³ construída a partir da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, adotada em 1964. Carregou em si o estigma e a discriminação das crianças e dos adolescentes pobres, ressaltou a cultura do trabalho, legitimando a exploração desse segmento. Essa doutrina conseguiu imiscuir no patamar jurídico e institucional o caldeirão histórico paternalista, autoritário que via na pobreza uma patologia social.

Os termos criança abandonada e delinquente passam a ter novos contornos, sendo substituídos pela concepção de *menor em situação irregular*, sendo patrocinada uma assistência com o objeto de vigilância da autoridade pública e de medidas judiciais e policiais repressivas e autoritárias, conforme é apontado desde o artigo primeiro: “este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores” (BRASIL, 1979).

Fundamentada na *Doutrina da Situação Irregular*, preconizava que o Juiz de Menores estava autorizado a aplicar as medidas cabíveis se o menor de dezoito anos estivesse classificado em alguma destas situações de irregularidade:

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 (BRASIL, 1979).

Frente a situação verificada da criança e/ou do adolescente, era-lhe aplicada pela autoridade judiciária uma das seguintes medidas:

Art. 14.

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

³³ Por esta concepção, merecem a consideração judicial quando estiverem em dada situação definida no 2º artigo do Código de Menores; aos demais implicavam outro tipo de tratamento legal.

estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado (BRASIL, 1979).

Em sua essência, por esse Código, podemos concluir que promovia uma incidência limitada às situações reveladoras de *patologia social*, ausência de rigor procedimental, com desprezo até mesmo das garantias relacionadas ao princípio basilar do contraditório, e, elevado grau de discricionariedade da autoridade judiciária, isto é, confere ao Juiz a possibilidade de decidir o destino dos meninos e das meninas conforme sua interpretação do ato e do fato. Tal concepção assegura a posição de supremacia do Poder Judiciário sobre o particular. Também neste Código, as crianças e os adolescentes não eram iguais perante a lei. “Representava um instrumento de controle social da infância, ou melhor, o controle de toda a infância socialmente desassistida” (FERREIRA, 2010, p. 46).

Dessa forma, o Estado (re)produzia práticas violentas, em que a criança e o adolescentes pobres eram vistos como um problema social, um risco a estabilidade, uma ameaça à ordem pública. Fonseca (2015, p. 10) classifica esse Código como um “Código Penal do Menor, uma vez que suas normas tinham mais um caráter sancionatório do que protetivo ou assistencial”, representativa do binômio correção-repressão.

Ora, vivíamos num período de repressão e quem não se encaixava no padrão de *semiose discursiva* burguesa – que exaltava a ideia de *cidadão de bem*, do bom menino domesticado, era visto como irregular ou desajustado. Neste sentido, sob o pretexto moral ou da pobreza, dentre outros, haveríamos de significar a incapacidade das famílias, e o infante poderia incorrer apartação da convivência familiar e comunitária, já que eram considerados potencialmente delinquentes.

A declaração de situação irregular poderia derivar da conduta pessoal do menor (no caso de infrações por ele praticadas ou de ‘desvio de conduta’), de fatos ocorridos na família (como os maus-tratos) ou da sociedade (abandono). Ou seja, o menor estaria em situação irregular, equiparada a uma ‘moléstia social’, sem distinguir, com clareza, situações decorrentes da conduta do jovem ou daqueles que o cercavam (LIBERATI, 2012, p. 78).

Por esse passo, se a família não pode ou falha no cuidado com a criança, o Estado toma pra si a responsabilidade. E neste contexto, a utilização da privação de liberdade, como regra para a infância empobrecida.

Sua implantação significou o último suspiro dos princípios ideológicos da doutrina da Segurança Nacional, possibilitando questionamentos por várias frentes desse modelo que vai se mostrar absolutamente ineficaz e obsoleto na proteção da população infanto-adolescente.

E seu esgotamento foi precedido à medida que a sociedade, incluindo aí meninos e meninas, reclamou a participação sobre a política pública exigindo o reconhecimento de que a

questão não competia apenas ao Estado, mas igualmente à sociedade; passou a não aceitar mais a reprodução da desigualdade produzida pela dicotomia *menor versus criança*; pautou criticamente o modelo político-institucional que aprofundava as desigualdades sociais e o modelo centralizador das políticas públicas. Como lembra Mendonça (2010, p. 131),

os setores populares estavam reorganizados, novos movimentos sociais articulados e a Igreja Católica fomentando essa reorganização através dos seus trabalhos de base. É justamente essa parcela da sociedade civil reorganizada que passa a fazer a crítica às políticas públicas implementadas pelo governo.

Neste período, a *primavera* de ideias, utopias e contestações, produziram movimentos surgidos de várias forças políticas, religiosas e sociais que forçaram, de baixo para cima, o irrompimento de um período democrático no país, que toma impulso com o funcionamento de uma Assembleia Nacional Constituinte, que do ponto de vista das Infâncias cultivará duas articulações políticas que levaram à redação do artigo 227 da Constituição Federal – o que permitiu a revogação da Doutrina da Situação Irregular: a Comissão Criança e Constituinte criada em 1986, e a Campanha Criança Prioridade Nacional organizada pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral do Menor, dentre outros.

d) O discurso de Proteção às Infâncias na Era dos Direitos infanto-adolescentes

Nomeamos o quarto período da Assistência às Infâncias como a Era dos Direitos em virtude da revolução, ou (re)organização, de uma *nova ordem de coisas* que representa a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente no que tange o tratamento e regulação das políticas assistenciais. É nesta fase que os discursos que visaram assegurar legalmente os direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, de maneira a dar centralidade a este grupo etário na execução das políticas sociais. Ora, Tanto a Constituição Federal de 1988 (artigo 227), quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 04), imprimem o caráter de prioridade absoluta na execução de políticas públicas para Crianças e Adolescentes, o que tem gerado, ao menos de forma legal, um movimento pró-infância na administração pública.

Portanto, a partir dos anos 1980, vivenciamos modelos alternativos e de cidadania que representaram, conjuntamente, uma ruptura em termos conceituais com os modelos caritativo, filantrópico e de Bem-Estar Social emergindo uma perspectiva da cidadania, e da afirmação das crianças e dos adolescentes como sujeitos dos direitos.

Como observamos, durante o período menorista o país caminhava na contramão dos instrumentos normativo-jurídicos construídos internacionalmente, mas com ajuda do próprio Brasil. Isso porque em âmbito universal, a ONU já consagrava desde 1959 a Declaração Universal dos Direitos da Criança, que o país, embora tendo ratificado, deixou de aplicá-la.

Aqui, a sociedade estava marcada profundamente pela segregação social, política e econômica e as novas concepções sobre as infâncias, que se delineavam lá fora, não se concretizaram da mesma forma para todos. Na verdade, o próprio texto de Lei nacional patrocinava o fosso entre as crianças, conforme sua origem de classe e de raça.

Entretanto, uma nova história passa a ser narrada a partir da década de 1980, quando “vieram os movimentos sociais em defesa dos direitos da criança e do adolescente, fundados nos pactos e Convenções Internacionais” (FONSECA, 2015, p. 11) desembocando na virada legislativa em defesa desse grupo etário.

Com a Constituição Federal de 1988, o artigo 227 e parágrafos implantaram o que já estava mais ou menos delineado no panorama internacional para a defesa de crianças e adolescentes, bem como para seu tratamento como pessoas e sujeitos de direitos civis. A Lei nº 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) [...] mudou a ótica com que devem ser vistas crianças e adolescentes. Estas, que eram vistas como objetos na Doutrina da Situação Irregular são hoje reconhecidas como “sujeitos de direitos civis” (FONSECA, 2015, p. 11).

Acontecida a Constituinte, a ação prioritária do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente³⁴ (FDCA) foi organizar uma proposta de lei para regulamentação do dispositivo previsto no artigo 227 da Constituição Federal, forçando a substituição do Código de Menores, num fluxo que atua em paralelo e sintonia com os debates para aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 1990. Como resultado, foi apresentado na Câmara dos Deputados em fevereiro de 1989 um Projeto de Lei denominado *Normas Gerais de Proteção a Infância e a Juventude*.

Outra iniciativa foi apresentada pela Funabem, e apresentada ao Fórum DCA. Por causa disso, foi constituído o *Grupo de Redação do Estatuto* para sistematizar e compatibilizar as propostas. Faziam parte do grupo, representantes do Fórum DCA, juristas, UNICEF e outros especialistas.

Neste processo, foram elaboradas cerca de seis versões, até a apresentação do substitutivo na Câmara dos Deputados (ASSIS et al, 2010). Este projeto dá entrada no Congresso Nacional em junho de 1989, por meio do Senador Ronan Tito, como PL 193/89, dispendo sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (GONZÁLEZ, 2015, p. 29).

Aprovado pelo Senado, foi remetido à Câmara, onde foi aprovado em junho de 1990. Sancionado em 13 de julho, entrou em vigor em 13 de outubro de 1990. Foram revogados expressamente o Código de Menores, a lei que criava a FUNABEM e a Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNABEM) (GONZÁLEZ, 2015, p. 29).

³⁴ Em Pernambuco, precede o Fórum DCA, a Frente de Entidades Sociais Não Governamentais, criada em 1985 que logrou importantes conquistas pré-Constituinte. Por sua atuação foram realizados congressos de incidência sobre a política das infâncias; coordenou a coleta de assinaturas no estado para aprovação do artigo 227/CF (1988); depois, para a aprovação do Estatuto (1989). Em 1989, funde-se com outras articulações e surge o Fórum DCA, ampliando a articulação com outros sujeitos (Ministério Público, Judiciário, órgãos de governos). As principais pautas foram de resistência às práticas menoristas e o controle das políticas para infâncias no Sistema Funabem.

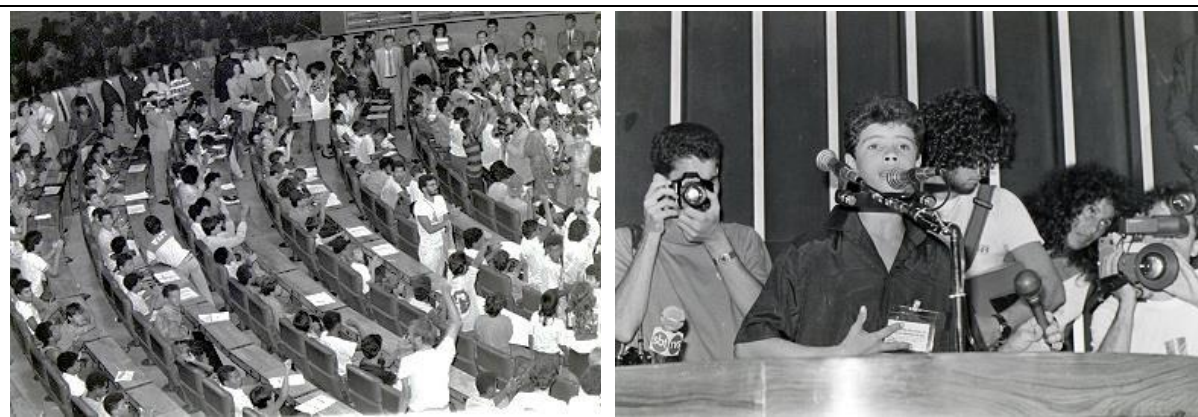
Em busca de aglutinação de defensores do projeto foi criada a Frente Parlamentar da Infância e vários outros eventos ocorreram em consonância.

Nesse novo contexto, foi importante a ação articulada do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, de representantes de setores jurídicos, de segmentos do governo representados no Fórum Nacional de Dirigentes de Políticas Estaduais para a Criança e o Adolescente, Ordem dos Advogados do Brasil, Sociedade Brasileira de Pediatria e Associação dos Fabricantes de Brinquedos. Vários eventos foram realizados, visando ao encaminhamento de subsídios à comissão encarregada de produzir o texto da lei (MENDONÇA, 2010, p. 133).

Em 1986, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) havia realizado o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em que denunciavam a constante e sistemática violação de seus direitos de pessoas humanas e cidadãos. Denunciavam a violência intrafamiliar, nas ruas, promovidas pela polícia e nas instituições do Sistema Funabem. Mas, denunciavam também a violência da falta de terra, de salário digno para os pais, de trabalho, de habitação, de escolas e de condições dignas de cultura, esporte, lazer e recreação.

Mas, o grande destaque mobilizador para aprovação do Estatuto foi o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua realizado setembro de 1989 em Brasília, onde cerca de 750 crianças deste Movimento ocuparam o plenário da Câmara dos Deputados aprovando, numa sessão ordinária simbólica esta Lei.

Fotografia 02:
SESSÃO PLENÁRIA DA CÂMARA FEDERAL COM O MNMMR: 1989



Fonte: Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Ruas, em 28 de setembro de 1989.

O documentário *Crianças Abandonadas - II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua* da produtora Câmera 4 (MNMMR, 1989), produzido durante este encontro, dispunha da fala de um anônimo menino do Ceará, que sentencia sobre a urgência da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente:

O Estatuto tem que ser aprovado. Porque se não for aprovado, muitas crianças vai sofrer e muitas delas vai morrer (*sic*). [...] Várias coisas está (*sic*) acontecendo nesse

mundo: crianças morrendo, crianças apanhando. Única coisa que quero que aconteça nesse mundo é que destrua o *esquadrão da morte* (*grifos inseridos*).

O Esquadrão da Morte, na definição de um dos meninos, são “pistoleiros pagos para nos matar. Para matar menino de rua”. De fato, o esquadrão foi uma organização paramilitar surgida no final dos anos 1960, fundado em um discurso moralista de defesa da sociedade contra os *elementos* indesejáveis à esta, e para a manutenção da ordem pública. Em geral, os seus integrantes eram políticos, membros do Poder Judiciário, policiais civis e militares e mantido, via de regra, pelo empresariado.

Essa nova legislação era portadora da esperança de que *dias novos e melhores* chegassem. Pela primeira vez estava em sintonia com o emergente movimento social brasileiro pró-infância e com a plataforma internacional dos direitos, concorreram para que o Estatuto da Criança e do Adolescente tivesse uma rigorosa consistência em relação às ideias discutidas na Convenção Internacional e se constituísse, praticamente, na primeira legislação nacional a estar completamente adequada a ela, sem necessidades de adaptações.

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente inicia-se uma fase transformadora para o grupo infanto-adolescente brasileiro, com uma nova configuração do sistema de proteção e uma nova visão social da infância e de concepção jurídico-político-social, dada a municipalização e descentralização das políticas sociais e, constitucionalização dos direitos (ASSIS et al, 2010, p. 44). Ou seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente tem na sua primeira parte uma declaração de direitos concomitantes com os direitos de qualquer pessoa humana em conformidade à Constituição Federal de 1988: direitos à vida e à saúde (Art. 7º-14, ECA); à liberdade, ao respeito e à dignidade (Art. 18, ECA); à convivência familiar e à comunitária (Art. 19-24); à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (Art. 53-59, ECA); à profissionalização e à proteção ao trabalho (Art. 60-69, ECA); e direitos individuais (Art. 106-109, ECA).

Essa declaração não trata apenas de recomendar normas programáticas, mas assinala utopicamente para uma nova sociedade onde a supremacia da Proteção Integral será atributo imprescindível para a efetivação dos direitos humanos fundamentais que fomentem oportunidades e facilidades a todas as crianças e todos os adolescentes, a fim de lhes assegurar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social.

A mudança radical no paradigma legal que regia a vida de Crianças e Adolescentes atingiu igualmente as relações entre Estado e Sociedade, aprofundando a ânsia democrática dos anos imediatamente anteriores, resultando num processo de “institucionalização dos movimentos sociais, que passam a ocupar espaços públicos, partilhando algumas

responsabilidades com o Estado” (GONZÁLEZ, 2015, p. 31), mais notadamente no âmbito dos Conselhos das Infâncias.

A obrigatoriedade de criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em nível municipal, estadual, distrital e nacional buscou formular e fiscalizar políticas públicas geracionais, a partir da regulação participativo-democrático. Mas, também, de um Conselho (Tutelar) que age em face de ameaça e/ou violações de tais direitos constituindo-se uma busca de enxergar de maneira sistêmica o menino ou menina para que lhe seja garantida e efetivada a proteção integral.

Apesar da esperança trazida, a aprovação do Estatuto não significou uma virada automática, não restritiva ou que se tenha abandonado todos os estigmas das fases anteriores. Todas elas ainda permanecem imiscuídas numa só realidade, num jogo de *mudanças e permanências*. Por isso, mesmo quase três décadas desde a sua promulgação, a penúltima fase anotada ainda é fortemente presente na sociedade brasileira, especialmente no Sistema Judiciário e na lógica constitutiva das políticas sociais, notadamente no que toca a aplicação de Medidas Socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei.

Decorrente disso, a privação de Liberdade tem sido a medida mais recorrente adotada pelos juízes da infância³⁵ (SILVA e OLIVEIRA, 2015), com aparente apoio da sociedade brasileira. Em pesquisa realizada pelo instituto Ibope em 2014 (2015), no auge midiático do debate sobre a redução da maioria penal no Brasil, revelou que 83% da população indagada afirmara ser totalmente a favor da redução da imputabilidade penal de adolescentes com idade igual ou superior aos 16 anos. Número superior à pesquisa aplicada pelo mesmo instituto em 2011, quando 75% afirmaram-se favoráveis.

Sobre isso, importa perceber como um discurso dominante é capaz de produzir uma dialética de identificação que unifique linguagem e realidade e, através dessa lógica, obter o domínio do discurso e da vontade dos sujeitos sociais.

Esse discurso competente não exige uma submissão qualquer, mas algo profundo e sinistro: exige a interiorização de suas regras, pois aquele que não as interiorizar corre o risco de ver-se a si mesmo como incompetente, anormal, a-social, como detrito e lixo [...] como exigência de interiorizar regras que nos assegurem que somos competentes para viver (CHAUÍ, 1997, p. 13).

Aqui não se alcança o ponto de simplesmente reproduzir o discurso afeito pelos Meios de Comunicação da Mídia Corporativa (que não raras vezes se fazem porta-vozes de um de

³⁵ Em 2014 existia um total de 24.624 adolescentes privados de liberdade no Brasil. Desses, 64% (16,9 mil) cumpriam a medida de internação. Em Pernambuco, 1.333 adolescentes estavam privados de liberdade em 2016, sendo 972 em unidades de internação. Conforme relatório do Ipea, “a justiça juvenil tende a ser aplicada de forma mais dura do que a justiça penal comum, no que consiste ao tempo de duração da medida efetivamente cumprida pelo infrator” (IPEA, 2015, p. 21).

discurso pautado na eugenia³⁶), mas de reconhecer como a dominação se afirma como obediência e como justificção de uma dada diretriz na política de Estado. Nesse caminho, em pesquisa aplicada exclusivamente com Conselheiros municipais de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco (ECEPE, 2014), 54% dos entrevistados afirmaram ser totalmente a favor da Redução da Maioridade Penal. E nisto reside um grave contrassenso já que tais conselheiros compõem os órgãos responsáveis pela preservação e promoção dos Direitos adquiridos bem como pelo reconhecimento de novos, tendo como base o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Trata-se de um movimento de duplo sentido, simultâneo, de negação e afirmação de Direitos. Contraditório, mas perfeitamente adequado às estruturas de uma sociedade autoritária. De tal forma, é válido supor que a existência de um sistema de autoridade (juiz, delegado, promotor de justiça) fundado nos princípios da hierarquia, imprime o discurso inquestionável. Isso decorre do fato de que

a dominação tende a permanecer oculta ou dissimulada graças à crença em uma ratio administrativa ou administradora, tal que dirigentes e dirigidos pareçam ser comandados apenas pelos imperativos racionais do movimento interno à Organização. [...] Tem-se a aparência de que ninguém exerce poder porque este emana da racionalidade imanente do mundo organizado ou, se preferirmos, da competência dos cargos (CHAUÍ, 1997, p. 10).

Esta dominação interfere na materialidade dos sujeitos, atingindo a realidade mais concreta dos indivíduos – o seu corpo, pela privação de liberdade, pela tortura e, inclusive, pela sentença de morte à qual, ainda são condenados. Por assim dizer, a criança e o adolescente têm sido vítimas de negligências, maus tratos, abusos e violências de toda a sorte ao longo do tempo. Talvez, como sentencia Galeano (2015, p. 11), “muita magia e muita sorte têm as crianças que conseguem ser crianças”.

De certo, a cultura é um elemento indispensável para se entender o exato lugar que ocupa a criança na sociedade. Neste sentido, superar o pensamento pseudo-linear dos processos

³⁶ Chauí (1989) afirma o medo como um veículo indutor e justificador de políticas de controle social. Para esse fim, a mídia tem se utilizado do que Chomsky (2002) chama de *fabricação de consentimento* – que nada mais é do que produzir, pelo uso de técnicas de propaganda, um consenso global em torno de determinadas questões ou medidas que originalmente oferecesse resistência. Neste sentido, essa *indústria* opera nos veículos de comunicação à medida que o processo de seleção e edição do conteúdo informativo – em geral repetida por diversos veículos, partilham do mesmo interesse. Por este processo, é construído o estereótipo da monstrosidade a ser combatida: *o de menor impune*, que ameaça o equilíbrio e causa o medo ao *cidadão de bem*. Esse artifício – muito comum em programas polialescos ou pelos comentários de telejornais sempre associando a criminalidade à cor da pele, à origem social ou de território. De tal feito, *domestica* as resistências pela repetição e acaba por determinar as políticas eugênicas e higiênicas. Tomamos como exemplo, a cobertura da Greve Geral de 28 de abril de 2017 no Brasil quando o principal Jornal impresso do Brasil, a Folha de São Paulo, dá como manchete de capa no dia imediato: “Greve atinge transporte e escolas em dia de confronto: atos de rua contra as reformas de Temer foram pontuais; aeroportos funcionaram normalmente”. E no Rio, O Globo deste mesmo dia: “Protesto de centrais afeta transportes e tem violência”.

históricos, reconhecer e perceber relevantes rupturas e permanências que nos possibilita compreender o conceito de sociedade como algo que se forma continuamente. Trata-se de (re)ver *gêneros discursivos* dentro de determinado agrupamento social, o que implica numa (re)leitura do papel dos indivíduos nesta mesma sociedade, onde as normatizações estabelecidas para as infâncias parecem ser desenhadas com alcance de clareza.

3.1.1 As Infâncias nas Constituições brasileiras do século XX

O *problema do menor*³⁷ observado no início do século XX vai atribuir a esta categoria novos significados. De forma geral, a palavra menor era usada para “assinalar os limites etários, que impediam as pessoas de ter direito à emancipação paterna ou assumir responsabilidades civis ou canônicas” (LODOÑO, 1991, p. 130).

Na legislação regulatória do período colonial, quando esse termo era utilizado, ligava-o a adjetivação característica da idade. A este respeito, podemos observar na Lei de 06 de outubro de 1784, que “regula a Solenidade dos Esponsais e providencia acerca das Querelas de Estupro: [...] 4º os filhos famílias, e os *menores* não poderão contrahir Esponsaes até a idade de vinte e cinco annos” (XAVIER et al, 2017 – *grifos inseridos ao original*). No Direito Civil Português, para o exercício dos ofícios públicos e cargos da República requeria-se a *puberdade pleníssima*, isto é não poderiam, por isso, exercitá-los os menores de vinte e cinco annos. Nestes casos, o vínculo estabelecido ao termo menoridade decorre da relação direta idade-emancipação do sujeito.

Com a edição do Código Criminal do Império, em 1830 (Lei de 16 de dezembro de 1830) os termos *menor* e *menoridade* passaram a ser utilizados pelos juristas na determinação da idade-responsabilização, e já apresenta como critérios a penalização dos indivíduos, como podemos observar (BRASIL, 1830 – *grifos inseridos ao original*):

Art. 10. Também não se julgarão criminosos:

1º Os *menores* de quatorze annos.

Art. 18. São circunstancias attenuantes dos crimes:

[...] 10. Ser o delinquente *menor* de vinte e um annos.

Quando o réo fôr *menor* de dezasete annos, e maior de quatorze, poderá o Juiz, parecendo-lhe justo, impôr-lhe as penas da complicitade.

Por este Código, se definia três períodos de idade, antes da aplicação de penas integral: aos menores de catorze annos que eram inimputáveis – se não agisse com discernimento. Aos

³⁷ Este termo está ligado às preocupações com a *delinquência juvenil*. Em torno dela, unem-se a pedagogia, a pericultura e a ciência jurídica para atacar este problema, tido como ameaçador aos destinos da nação.

maiores de catorze e menores de dezessete se aplicavam penas mais brandas. Já aos maiores de dezessete e menores de vinte e um, recebiam atenuação na pena em razão da idade.

Aqueles de idade inferior a catorze anos que apresentassem discernimento do ato cometido, eram recolhidos às chamadas Casas de Correção, até que completassem dezessete anos de idade (BRASIL, 1930 – *grafia conforme o original*).

Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete annos.

Percebe-se, entretanto, que nessa travessia dos termos, havia disparidade com a noção à idade civil, convivendo contraditoriamente e concomitantemente as duas noções de menoridade. O dicionário Jurídico, publicado em 1882, por Augusto Teixeira de Freitas Senior, assim define o verbete Menores:

São as pessoas de ambos os sexos com menos da idade de 21 annos, segundo a Lêi de 31 de Outubro de 1831; As pessoas (Consolid. Arts. 8 e 9) são Maiores, ou Menores, terminando a menoridade aos vinte e um annos, e ficando-se habilitado para todos os actos da vida civil: Exceptuão-se os Expostos, que logo aos vinte annos completos são havidos por maiores.

Os expostos, tal como já apresentamos, ficavam, normalmente, aos cuidados das Santas Casas e dependia do Juiz dos Órfãos – que os encaminhavam para o trabalho na Marinha, Exército ou reescravização tão logo completassem sete anos de idade. Esta tutelar judicial sobre a população desvalida vai fazendo com que no final do século XIX “os juristas brasileiros descobrissem o *menor* nas crianças e adolescentes pobres das cidades, que por não estarem sob autoridade dos seus pais e tutores” (LONDOÑO, 1991, p. 134) por eles foram chamados de abandonados.

Partido dessa definição, através dos jornais, das revistas jurídicas, dos discursos e das conferências acadêmicas foi se definindo uma imagem do menor, que se caracterizava principalmente como criança pobre, totalmente desprotegida moral e materialmente pelos seus pais, seus tutores, o Estado e a sociedade (LONDOÑO, 1991, p. 135).

Na virada do século, pouco a pouco, o vocábulo *menor* ganha uma conotação pejorativa, associada ao sujeito que representa ameaça à sociedade, ao mesmo tempo em que passa a ser considerado vítima dos vícios e imoralidades dos pais.

Embora houvesse o reconhecimento da identidade da criança e do adolescente como etapas da vida e sobre eles fossem infundindo o discurso de futuro da nação, consubstancia-se a estas, representações da *criança perigosa*.

Por decorrência da proibição da escravidão que despejava grandes contingentes de pessoas à própria sorte nas vias urbanas – expulsas pelo latifúndio; da industrialização que se apoiava na exploração do trabalho infantil para se reproduzir e que gerou um impedimento da

ludicidade típicas desse período de vida; a dura vida em busca de condições mínimas de sobrevivência associada a prática de atos delituosos, o Estado deveria ser capaz de intervir para educação do menor, no sentido de corrigir o comportamento inadequado à vida em sociedade.

Nessa configuração social não cabia uma legislação sofisticada que respondesse as demandas dos infantes. Na verdade, sob o ponto de vista da proteção às Infâncias foi o século XX, no crepúsculo da República Velha, que se inaugurou uma base legal de que se buscasse a proteção, muito embora fundada na preocupação com a salvaguarda da ordem social aparentemente ameaçada e o interesse em assegurar a modernização capitalista do país.

Por este viés, interessa-nos, como recorte, as principais legislações do século XX que conferiram às infâncias a centralidade da atuação do Estado. Isso dá sentido, porque do ponto de vista da proteção, é só na primeira Constituição deste século que vamos encontrar referências à infância – mesmo que timidamente, pois as duas Constituições anteriores, de 1824 e de 1891, nada apontaram sobre esse segmento. As Cartas Magnas de 1934, 1937 e 1946 mencionaram a infância com foco no amparo e cuidado. As posteriores, de 1967 e 1969, vislumbraram só a assistência à criança. Concomitantemente, neste período, foram adotados dois instrumentos jurídicos no que se refere à criança e ao adolescente, alcunhado de menorista: o Código Mello Mattos, de 1927 e o Código de Menores, de 1979 e em torno deles o discurso que circulou sobre as infâncias perduram até hoje.

Por fim, à história da Criança e do Adolescente no Brasil foi assegurado novo capítulo com as mobilizações populares que resultaram na aprovação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, demarcando o reconhecimento da Criança e do Adolescente como sujeitos dos Direitos, não mais sob a tutela do Estado, mas sob a lógica da Proteção Integral. Então, em busca de conferir os influxos da evolução na percepção da criança e do adolescente pelos dispositivos constitucionais até a consolidação desse segmento como sujeitos de direitos, faremos um breve relato descritivo dos direitos circunscritos nas Cartas Magnas brasileiras do século XX.

Nossa incursão começa pela **Constituição brasileira de 1934** que foi a primeira Carta a referir-se, mesmo de uma forma tímida, à defesa e à proteção dos direitos de todas as crianças e adolescentes, inclusive estabelecendo critérios para a atividade do *menor* trabalhador.

Na ocasião da promulgação da Constituição de 1934, o Brasil vivia a chamada Era Vargas em que o Estado se caracterizou por dois vieses emparelhados: se, por um lado era autoritário e corporativista, por outro se voltava à criação de políticas sociais, imiscuindo, entretanto, uma política assistencialista e repressiva para a infância e a adolescência.

Nota-se, portanto, pelo menos, três importantes preceitos para a afirmação dos direitos sociais que incidem na proteção infanto-adolescente dispostas nesta Carta Constitucional. Primeiro diz respeito à política Educacional. Tendo como referência o *Manifesto dos Pioneiros*, de 1932, “contemplou um pensamento educacional mais completo e coerente” (FERREIRA, 2010, p. 26). E, pela “primeira vez, a instrução pública aparece como direito de todos, independentemente de classe socioeconômica” (ALBERTON, 2005, p. 60); segundo, proíbe todo tipo de trabalho aos menores de 14 anos, o trabalho noturno aos menores de 16 anos e o trabalho insalubre aos menores de 18 anos; e, terceiro, prevê a obrigatoriedade de serviços de amparo à maternidade e à infância, conforme disposto no artigo 138:

Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: (a) *assegurar amparo aos desvalidos*, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; (b) estimular a educação eugênica; (c) *amparar a maternidade e a infância*; (d) *socorrer as famílias de prole numerosa*; (e) *proteger a juventude contra toda exploração*, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; (f) *adoptar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis*; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; (g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais (*grifos inseridos ao original*).

A política educacional em curso buscava a formação de um cidadão brasileiro amoldado conforme desenvolvidos em países europeus com incidência no desenvolvimento físico, a formação moral e disciplinar do indivíduo. Por este caminho, a educação eugênica visava construir um ideal baseado em *boas características* que permitisse aflorar as qualidades inatas dos educandos. Mas, igualmente, estava associado à formação da identidade *eugênica*, isto é, impelia que jovens não contraíssem matrimônio com raças e classes sociais diferentes e assim evitar filhos *degenerados*, concorria para que os casais pudessem gerar filhos logo cedo, e em maior número que os das raças miscigenadas e, assim contribuir para uma formação de um país de elite.

Vale ressaltar que para os eugenistas, a educação agia como um fator de conscientização para possíveis mudanças comportamentais entre jovens e adultos visando o matrimônio entre pessoas de uma mesma classe social e etnia e não apenas o conhecimento de teorias e leis sobre hereditariedade. A finalidade da educação seria evitar a má formação e a ignorância por parte dos estudantes sobre orientação sexual, relações conjugais e criação dos filhos. As meninas deveriam ser preparadas para as futuras obrigações do lar e da maternidade, compreendendo a nobreza de uma maternidade sã onde as boas características seriam transmitidas às futuras gerações (ROCHA, 2014, p. 07).

Obviamente, que as teorias eugênicas também contribuíram para a promoção da saúde no saneamento dos males, da falta de higiene, bem como as epidemias que se alastravam diante das condições sociais e sanitárias daquele mesmo período. Mas, associada às políticas

repressivas contra a criança e o adolescente desencadearam na segmentação discriminatória desses grupos.

Em todo caso, é a primeira vez que numa Constituição brasileira se incluem normas de amparo à criança, como observa Coelho (1998, p. 100):

Criou-se a norma de proteção à criança, amparando-a mesmo em seu desenvolvimento ultra uterino – quando aí incluída a proteção à maternidade, com o que se engloba a proteção à mãe –, e procurou-se dotar este preceito de aplicabilidade, ao estatuir que é dever da União, dos Estados e dos Municípios o amparo à criança, para o qual estes deveriam destinar 1% de suas rendas.

Com tal medida, buscou-se dar segurança à norma protetora, corroborando com a formatação Filantrópica de Assistência à Infância. No entanto, esta normativa sobreviveu por um curto tempo, já que sua vigência foi precipitada pelo golpe de 1937, que estabeleceu uma nova ordem político-jurídica no país.

Sobre a **Constituição de 1937** há um dissenso sobre sua validade jurídica. Isso, porque “o Art. 187 ditava que ela entraria em vigor na data ‘de sua outorga’ e seria submetida ao plebiscito nacional, na forma regulada em decreto do Presidente da República, o que não foi feito” (COELHO, 1998, p. 100). Além disso, o texto constitucional estava posto a serviço do detentor do poder. Fora que “numerosos preceitos da nova Constituição permaneceram no domínio do puro nominalismo, sem qualquer aplicação e efetividade no mundo das normas” (FERREIRA, 2010, p. 26). De toda a forma, este texto regulou o Estado, atuando, de fato, como uma Constituição.

Do ponto de vista da proteção da Criança e do Adolescente, o texto constitucional colocou-os sob a proteção direta o Estado, conforme observamos:

Art. 127. A infancia e a juventude devem ser objecto de cuidados e garantias especiaes por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições physicas e moraes de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intellectual ou physico da infancia e da juventude importará falta grave dos responsaveis por sua guarda e educação, e crea ao Estado o dever de prove-las de conforto e dos cuidados indispensaveis á sua preservação physica e moral. Aos paes miseraveis assiste o direito de invocar o auxilio e protecção do Estado para a subsistencia e educação da sua prole (PORTO, 2012, p. 83 – *grafia conforme o original*).

Ratificou as limitações em relação ao trabalho infanto-adolescente e tornou o ensino público obrigatório, devendo o Estado assegurar o ensino público àqueles que não tivessem condições de pagar em instituições particulares, no artigo 129 desta Carta.

Ainda no que toca à Educação, há um forte destaque nas questões cívicas, disciplina moral e de adestramento físico – com impacto direto nas instituições de acolhimento de crianças, como característica da fase caritativa. Foi por vigência desta Constituição, que o Decreto-lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940 criou no âmbito do Ministério da Educação e

Saúde, o Departamento Nacional da Criança, diretamente subordinado ao Ministro de Estado. Este órgão respondia pela coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à criança e à adolescência.

A **Constituição de 1946** preservou, e alargou, os avanços no campo dos direitos sociais previstos na Carta de 1937. Assim afirma Coelho (1998, p. 105):

Não ficou alheia ao movimento de evolução dos direitos sociais que adquiria, assim, foros de constitucionalidade. Aprofundou-se no exame dos direitos sociais e nos problemas referentes à educação. Colocou como pilares da justiça social a ordem econômica e social, a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho humano.

Reafirma o direito à educação e o dever do Estado em proporcionar o ensino gratuito aos desafortunados. Também estende a proibição do trabalho noturno aos menores de dezoito anos. E “os *menores* ente 14 e 18 anos, tidos como perigosos, ficavam sujeitos ao Juiz Criminal e ao Código Penal – processos simplificados, sem procedimentos rígidos, chamados de sindicância” (ALBERTON, 2005, p. 60 – *grifos inseridos ao original*). Além disso, versa sobre a assistência à infanto-adolescência no artigo 164 desta Carta (BRASIL, 1946), passando ser “obrigatório, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo das famílias de prole numerosa”.

É no intervalo interconstitucional que a Lei Federal 4.513 de 1º de dezembro de 1964 criou a política de Nacional do Bem-Estar do Menor com forte impacto sobre a Assistência à criança e ao adolescente.

A **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967** foi marcada pelo período histórico traduzido no golpe civil-militar da madrugada do primeiro de abril de 1964.

O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para reunir-se extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, com a finalidade de discutir, votar e promulgar o Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República (COELHO, 1998, p. 106).

A proteção à Criança e ao Adolescente aparece no capítulo que trata da Família, da Educação e da Cultura. O quarto parágrafo do artigo 167 estipula que a lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

Estabelece, ainda, o ensino obrigatório e gratuito para as pessoas entre sete e quatorze anos de idade (Art. 168). Assinala a proibição de trabalho a menores de doze anos e de trabalho noturno a menores de dezoito anos, em indústrias insalubres a estes e às mulheres (Art. 158). Neste último caso, representa um retrocesso, já que a Constituição anterior determinava quatorze anos como idade mínima exigível.

Esta Constituição de 1967, no entanto, não foi capaz de implementar o projeto golpista, o que culminou com a determinação da vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da

República pelo Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969 e com a **Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969**. Decorre daí que “a Constituição de 1969 foi a mais autoritária da história constitucional brasileira” (FERREIRA, 2010, p. 30) e, “apesar de conter uma longa enumeração dos direitos individuais, detinha poderes de supressão desses mesmos direitos” (COELHO, 1998, p. 107).

Do ponto de vista da proteção às infâncias, manteve o texto constitucional de 1967, tendo havido apenas o acréscimo da educação de excepcionais e reproduziu as disposições inclusas na Constituição de 1967, salvo naquilo que atrapalhasse o projeto de poder.

A **Constituição brasileira promulgada em 05 de outubro de 1988** – última do século XX, representou uma radical ruptura com o tratamento dado à criança e ao adolescente. A partir dela, as infâncias, pela primeira vez em nosso país, são elevadas à categoria de *sujeito de direitos*. O artigo 227 inaugura essa nova fase, e marca a saída da *doutrina da situação irregular* para a *Doutrina da Proteção Integral*, quando institui o *Princípio da Prioridade Absoluta*. Além disso, a Educação é assegurada como direito de todas as pessoas (Art. 205), e o ensino ministrado conforme a obediência a um princípio da qualidade (Art. 206).

No que tange a penalização do adolescente, o artigo 228 desta Constituição – considerado cláusula pétrea, declara os menores de dezoito anos como penalmente inimputáveis e remete a uma legislação específica a tipificação dos ilícitos, as penalidades e os procedimentos a que devem estar sujeitos os autores de infração.

3.1.2 A Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: marco fundante do novo direito das infâncias brasileiras

O breve século XX (HOBSBAWM, 1995) trouxe em seu bojo uma série de movimentos em defesa do reconhecimento dos Direitos Humanos a várias parcelas da sociedade, suficiente para gerar em si o que Bobbio chamou de *Era dos Direitos* (2004).

Esse século, portanto, pode ser celebrado como o tempo em que a infância foi levada a novos patamares, pois foi testemunha do processo do reconhecimento da particularidade infantil aos planos Internacionais de Direitos Humanos.

Especialmente reconhecido como o “Século da Criança”, nele a comunidade internacional lançou mão de elaborados recursos, destacadamente de natureza jurídica, para atender às necessidades da condição singular da vida infantil. [...] esse período foi saudado com a implementação de um sistema internacional de atenção jurídica para infância (FERRERI, 2009, p. 134).

Em ambiência internacional, muitas tomadas de decisões e pactos que visavam assegurar a proteção especial à criança e ao adolescente vinham acontecendo desde o início do século XX, como já pontuamos.

Sob a perspectiva da historicidade do reconhecimento à dignidade humana, partimos da *Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança de 1924*, que foi o primeiro instrumento jurídico internacional a reconhecer os direitos da criança. Trata-se de um endosso da Assembleia da Sociedade das Nações à Declaração dos Direitos da Criança promulgada no ano anterior pelo Conselho da União Internacional de Proteção à Infância (Save the Children International Union)³⁸. Nos termos da Declaração, os membros da Liga das Nações são chamados a guiar-se pelos princípios daquele documento.

Também importa, pelo caráter político-propositivo que assume, a criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em 1946 inicialmente para oferecer atenção às famílias dos soldados que participaram da Segunda Guerra Mundial. Mais tarde, em 1953, tornou-se órgão permanente do sistema das Nações Unidas e teve seu mandato ampliado para atender as crianças de todo o mundo em desenvolvimento. A partir daí passou a incluir nos seus objetos de atuação a saúde materno-infantil e, depois, a promoção dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes (NASCIMENTO, 2013).

Em 1948 Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que é representativa do avanço nos direitos e liberdades individuais do ser humano e no reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana – inclusive da população infanto-adolescente, estabelecendo, o Art. 25, II: que “a maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social” (BRASIL, 1948). Deste dispositivo deflui como norma a orientar a ideia de Proteção Integral, tornada doutrina mais tarde, e dá fundamento ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

Onze anos mais tarde, em 1959, foi promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a *Declaração dos Direitos da Criança*. Ao afirmar desde seu preâmbulo que “a humanidade deve à criança o melhor de seus esforços” que tem como base e fundamento os direitos à liberdade, aos estudos, ao brincar e ao convívio social das crianças preconizadas em dez princípios, e constituiu durante muitos anos o enquadramento moral para os direitos da criança, apesar de não comportar quaisquer obrigações jurídicas.

³⁸ Considerada a primeira organização internacional de apoio à criança, fundada em 1919, de caráter não governamental. Dedicar-se a prestar ajuda humanitária de urgência, ao desenvolvimento de longo prazo, através do apadrinhamento de crianças e ao apoio de organizações para a incidência política.

Por esta declaração, a criança deve ser protegida de todas as formas de negligência, crueldade ou exploração (princípio IX). A Educação é tratada no princípio sete, apontando como resultado qualitativo desta inserção o trabalho e a responsabilidade social:

Princípio VII – Direito a educação gratuita e ao lazer infantil: 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.

A criança pôde ter visibilidade como sujeito humano não vinculado aos pais e/ou família, cujos interesses podem ser, inclusive, contrapostos ao desse núcleo. Dito de outra forma, a criança deixa de ser considerada extensão de sua família ocupando lugar no leque de portadora dos próprios direitos – mas, como já dissemos, sem que isso se reverberasse em nosso país. Concorreu para isso, além da conjuntura interna, o fato de o documento ter sido constituído tecnicamente de princípios, desobrigando os Estados signatários.

É possível ainda citar outros instrumentos normativos que impulsionaram a luta em favor de direitos à infância³⁹, dentre os quais, destacam-se: as Regras de Beijing para a administração da Infância e da Juventude, Resolução nº 40.33 de 29 de novembro de 1985 da Assembleia Geral da ONU; A Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, que foi ratificada pelo Brasil em 1992; e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 99.710 em 21 de novembro de 1990.

Ressalve-se que o Pacto de São José da Costa Rica, aponta no artigo 19 que “toda a criança tem direito a medidas de proteção que sua condição de criança requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”. Enquanto a Convenção Internacional sobre a proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas famílias (1990) consagra o direito a um nome, registro de nascimento e uma nacionalidade. Além de resguardar o direito à educação em igualdade de condições e de tratamento, dentre outros direitos. Entretanto, a

³⁹ Vejamos alguns: Em 1919, a Sociedade das Nações cria o Comitê de Proteção da Infância. A existência deste comitê faz com que os Estados não sejam os únicos soberanos em matéria dos direitos da criança; Em 1927, dez países americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Chile, Equador, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela, subscrevem a ata de fundação do Instituto Interamericano da Criança (IIN - Instituto Interamericano del Niño - hoje vinculado à OEA e estendido à adolescência), organismo destinado à promoção do bem-estar da infância e da maternidade na região; Em 1934, a Sociedade das Nações aprova, pela segunda vez, a Declaração de Genebra; Em 1979 celebra-se o Ano Internacional da Criança e são realizadas atividades comemorativas ao vigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança; Em 1983, diversas ONGs se organizam para elaborar uma Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, possuindo o estatuto de consulta, junto à ONU; Em 1990, celebra-se a Cúpula Mundial de Presidentes em favor da infância. Nesta cúpula se aprova o Plano de Ação para o decênio 1990-2000, o qual serve de marco de referência para os Planos Nacionais de Ação para cada Estado parte da Convenção; E, em 2001, é celebrado o Ano Interamericano da Infância e Adolescência.

Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, é o instrumento legal em âmbito internacional mais representativo das conquistas e direitos implementados em favor da infância e da adolescência⁴⁰, e por sua influência na constituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, é sobre ele que vamos nos ater.

Em 20 de novembro de 1989, trigésimo aniversário da Declaração dos Direitos da Criança, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou por unanimidade a Convenção sobre os Direitos da Criança. Composta por 54 artigos estabelece parâmetros de orientação e atuação política de seus Estados-Partes para a efetivação dos princípios nela estabelecidos, visando o desenvolvimento individual e social saudável da infância, tendo em vista ser este o período fundamental da formação do caráter e da personalidade humana.

A iniciativa de elaborar uma convenção internacional foi apresentada à Assembleia Geral em 1978 pela Polônia, que pretendia que a aprovação de um tratado internacional coincidissem com a celebração do Ano Internacional da Criança, em 1979. No entanto, a intenção da Polônia subestimou seriamente a magnitude e a complexidade da tarefa, que com dificuldades pôde ser completada a tempo para o seu décimo aniversário, em 1989.

O anteprojeto original apresentado pela Polônia, como observaram vários governos na consulta inicial feita em 1978, consistia essencialmente em mera reformulação dos direitos já reconhecidos na Declaração de 1959. A redação final da CDC, porém, transforma a criança de objeto de direito a receber uma proteção especial em sujeito de uma ampla gama de direitos e liberdades; esclarece o significado de praticamente toda a gama de direitos humanos para crianças e adolescentes; estabelece um Comitê Internacional de especialistas em direitos da criança, com novas competências para a promoção de tais direitos (NOGUEIRA, 2012, p. 04).

O processo de elaboração da Convenção dos Direitos da Criança (CDC) forneceu subsídios para ampliar e tornar mais eficazes as atividades das organizações com fins na proteção às infâncias. Além de fornecer subsídios para a alteração da normativa interna dos Estados-Partes que a ratificaram, adequando seu ordenamento jurídico interno aos princípios reguladores e aos paradigmas dos direitos humanos, consagrados nesta Convenção.

Os artigos que discorrem dessa declaração põem a criança e o adolescente sob o superior interesse, dando abertura a Doutrina da Proteção Integral. Essa determinação protetiva é plausível pelo reconhecimento dessa categoria, amparada por dados biológicos, psicológicos e sociais. A infância, como fase específica da vida humana e em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, ainda não está apta a se autodeterminar e manter-se, sustentando-se assim a

⁴⁰ A Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente foi adotada por quase todos os Estados-membros da ONU. As exceções foram os Estados Unidos e a Somália. Foi sancionada pelo Brasil por meio do decreto nº 99.710 de 24 de setembro de 1990.

imprescindibilidade de se assegurar a esta população cuidados e proteção diferenciadas, em virtude de tais características.

O procedimento de preparação dessa diretriz internacional muito entusiasmou e influenciou as lutas pelos direitos infanto-adolescentes no Brasil. O país vivia, naquele período, um intenso processo de reconstrução e democratização de seus ordenamentos político-jurídico-institucional que levou a um Congresso Constituinte. Assim, teve a possibilidade de se apropriar dos debates sobre a nova normativa e consolidá-la nos debates internos.

Isso foi possível pela constituição de mobilizações da sociedade civil organizada ainda na década de 1980, denominadas de *mobilização da cidadania* que tomaram todo o Brasil.

Esse foi um tempo de lutas em favor das necessidades, dos desejos, dos interesses e principalmente dos direitos fundamentais da pessoa humana, E mais precisamente daqueles segmentos da população que mais necessitam dessa defesa de direitos, via normativas, nacional e internacional, como direitos humanos positivados; num contexto ampliado de lutas pela redemocratização do país após um período ditatorial e pelo enfoque nas relações humanas, para além das meras relações econômicas (NOGUEIRA, 2012, p. 01).

A mobilização global repercutiu fortemente em nosso país graças a forte incidência do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, de organizações de direitos humanos, de intelectuais e de políticos além de entidades da sociedade civil e de classes, organismos multilaterais como o Unicef, levando em abril de 1987 ao Congresso Nacional 580 crianças que ocuparam a sessão legislativa e resultou na Emenda Popular nº 01, que propugna como texto para a futura Constituição: *toda criança tem direito à vida, a um nome, a uma família, à educação, à saúde, ao lazer, à moradia, à alimentação, à segurança social e afetiva.*

Além disso, outra emenda foi apresentada por instituições ligada às organizações vinculadas a Igreja Católica que denunciava a situação nacional que gerava a morte de 400 mil crianças de até cinco anos de idade por inanição e outras sete milhões viviam em ruas e praças, só no ano de 1986. Além delas outras foram apresentadas pelos próprios constituintes à *Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.*

Nascia dessa configuração o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, inaugurando a *Doutrina de Proteção Integral* ao preconizar absoluta prioridade na consecução de políticas públicas para Crianças e Adolescentes, creditando a este grupo a garantia individual e coletiva dos mesmos direitos assegurados aos demais cidadãos, como reza o texto:

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.

Com a Emenda Constitucional n. 65, de 2010, foi adensado ao texto a categoria juventude. Entretanto, quis o legislador original que nesse artigo circunscrito na Constituição Federal, fosse dada outra lógica de proteção à Criança e a Adolescência elevando-os à categoria de *sujeitos de direitos*.

A partir daí abriu-se caminho para aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com 267 artigos e constituído em dois livros. O livro I – parte geral (Art. 1º-85) com três Títulos, destina-se a todas as crianças e adolescentes afirmando-lhes como sujeitos dos direitos fundamentais e individuais que devem ser assegurados com prioridade absoluta; e o livro II – parte especial (Art. 86-267) com sete Títulos, dirigindo-se às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. É, portanto, onde estão situados os artigos que abordam as políticas de atendimento, as medidas de proteção, práticas de ato infracional, responsabilidade dos pais/tutores, o Conselho Tutelar, o Ministério Público .

3.2 O Reordenamento do lugar infanto-adolescente na política pública brasileira

O alvorecer do Estatuto da Criança e do Adolescente implicou numa importante mudança na compreensão legal das infâncias, resignificando seus princípios, congregando as mudanças construídas localmente e internacionalmente. “Assimilando toda a evolução envolvendo a criança e o adolescente, acabou reconhecendo-os como titulares de direitos sociais e políticos” (FERREIRA, 2011, p. 11). Agregando e redirecionando o conjunto das políticas públicas aporta um macrossistema protetivo justificado nos princípios da *Absoluta Prioridade*, da *Proteção Integral* e do *Melhor Interesse* de maneira a assegurar de forma indistinta os direitos preconizados na Constituição Federal, e nas normas internacionais.

De acordo com Pilotti e Rizzini (2011), sete importantes alterações ocorrem na legislação destinada ao segmento infantil, a partir da promulgação dessa Lei Complementar: (i) a falta de recursos materiais não constitui motivo suficiente para perda ou suspensão do pátrio poder; (ii) nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade competente (iii) o direito de defesa deixa de ser restrito ao curador de menor (figura do Código de 1979) podendo ser exercido por outros atores durante o processo legal; (iv) a internação de menores não mais ocorre por prazo indeterminado; (v) o magistrado não é mais o agente absoluto; (vi) prevê mecanismos de participação da sociedade por meio de diferentes conselhos: o Conselho Tutelar e os demais conselhos para o estabelecimento de políticas públicas – municipal, estadual e nacional; (vii) Por fim, o novo texto parte da concepção da criança e do adolescente como

sujeitos de direitos. E, diferente do que ocorria com os Códigos de Menores de 1927 e 1979, as normas estatutárias podem/devem ser invocadas para a proteção de *qualquer* criança ou adolescente, afastando de vez a conotação marginalizante [e criminal] que existia na legislação menorista que a precede.

Quadro 03:
ALTERAÇÕES ANOTADAS ENTRE O CÓDIGO DE MENORES (1979)
E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (1990)

Estatutos Legais	Código de Menores (1979)	Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)
Doutrina Jurídica	Doutrina da Situação Irregular	Doutrina da Proteção Integral
Destinatários	Menores entre zero e dezoito anos que se encontram em situação irregular	Todas as crianças e adolescentes sem distinção
Concepção Política e Social	Instrumento de controle social dos menores carentes, abandonados e infratores	Instrumento de desenvolvimento social para as crianças e adolescentes e proteção integral àquelas em situação de risco

Além disso, a nova legislação, em consonância com a Constituição Federal, passou a utilizar a fórmula criança e/ou adolescente para referir-se a pessoas com idade inferior aos dezoito anos de idade, em substituição ao termo menor,

que possuía conotação discriminatória, por expressar algo pequeno, parcela desprivilegiada da população (*de menor*), sentido incompatível com as disposições contidas na nova lei que preconizava a criança e o adolescente como seres que merecem um tratamento diferenciado (FERREIRA, 2011, p. 15 – *grifo conforme o original*).

Não se trata, portanto, de uma mera mudança retórica. Em sua hermenêutica, a renúncia a terminologia menorista implica em abandonar uma apreensão que punha a população infanto-adolescente numa condição de inferioridade perante o Estado e perante o adulto, significando uma saída da visão que privilegia a punição e a culpabilização para uma condição de proteção integral sob corresponsabilidade de todos os agentes da Sociedade, da Família e do Estado.

Com a centralidade nas Infâncias na construção das políticas públicas, mudanças na implementação das políticas sociais e no ordenamento jurídico foram desfraldadas.

A municipalização das ações em favor da criança e do adolescente, com efetiva participação da comunidade. [...] o princípio do contraditório e da ampla defesa e a criação do Conselho Tutelar. [...] Também deixou de penalizar a pobreza, [...] por fim, estabeleceu regras a respeito da internação do adolescente infrator, até antes da decisão judicial, e definiu como crimes específicos situações em que crianças e adolescentes figuram como vítimas (FERREIRA, 2011, p. 16).

Esse novo marco legal, inaugurado pela Carta Constitucional de 1988 e pelo Estatuto⁴¹, deu origem a uma série de outras leis e normas que se detalharam os direitos da criança e do adolescente, a exemplo das leis referentes à violência sexual, aos maus-tratos e a adoção. No cumprimento de seu sentido, este Estatuto é, provavelmente, o caso mais expressivo de uma política setorial específica que busca explorar o potencial dos direitos constitucionais.

Reparemos, portanto, que a mais importante e significativa alteração desta legislação alicerça-se em sua base doutrinária, que impulsiona as práticas sociais de efetivação do amparo da criança e do adolescente. Entretanto, a aprovação de leis não garante por si a sua execução. Para tal, González (2015, p. 40) identifica três condições que devem ser combinadas:

- a) **Condições sociais e culturais.** A norma ou a política proposta devem ter um embasamento na sociedade, não apenas contando com legitimidade perante os indivíduos, mas preferencialmente sendo capaz de mobilizar coletivos pelo seu cumprimento ou implementação;
- b) **Condições políticas.** O poder público e seus diversos organismos estatais devem demonstrar interesse, manifestado por meio de planejamento e da execução de ações para este cumprimento;
- c) **Condições institucionais.** A existência de legitimidade e pressão social, acompanhada de compromisso das autoridades políticas, é insuficiente se as instituições e recursos existentes forem incapazes de dar conta da tarefa (*grifos conforme o original*).

Se, por um lado é possível aferir que muitos aspectos positivos foram implementados; de outro, não é possível asseverar sua implementação uniforme em todo o território nacional, sequer sua implantação progressiva⁴². Como todos os processos de rupturas históricas, resguarda-se de algumas permanências. De tal forma que ainda observamos na prática, algumas manifestações judiciais que se utilizam daquela nomenclatura antiga, estigmatizante, seja porque indevida, seja porque próprias do *direito penal do menor*. Mas, além do Poder Judiciário e das polícias, a mídia é outro ator que reforça e/ou cria/mantém velhas chagas através de suas inserções sensacionalistas, mais descaradamente nos programas policiais ou editoriais sobre violência.

Ademais, a tradição caritativa e filantrópica, no contexto do Estado de Direito, tem prevalecido em relação aos movimentos reivindicativos em favor dos direitos, insistindo em imprimir uma execução da política assistencial com uma atuação basicamente na execução de serviços e apenas secundariamente de participação política, especialmente das crianças e dos adolescentes.

⁴¹ Estatuto pode referir-se a uma variedade de normas jurídicas que se apensam, cuja característica comum é a de regular as relações de certos grupos de pessoas, que têm em comum pertencerem a um território ou sociedade. Normalmente, os estatutos são uma forma de Direito Privado. A palavra estatuto vem do latim *statutum*, que significa regulamento, sentença, aresto.

⁴² Mais tarde, ao tratarmos do direito à Educação voltaremos a abordar como foi impactante o abaloamento entre a expectativa modelada na Constituição de 1988 e a Reforma (desmonte) do Estado brasileiro por meio da opção política de redução do gasto público, privatizações e transferência de responsabilidades para o setor privado iniciado este período no Governo Fernando Collor, e aprofundada nos oito anos de Governo Fernando Henrique.

3.2.1 Quando Criança e quando Adolescente segundo a Lei

A Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU de 1959 estabeleceu uma nova maneira de compreender a criança e o adolescente, dando-lhes um tratamento diferenciado e prioritário. Mas, só a partir da Constituição de 1988 que o Brasil integralizou em seu ordenamento jurídico a Doutrina da Proteção Integral.

Para efeitos discursivos da Proteção Integral, convém atentar a delimitação da incidência das normas legais estabelecidas pela legislação brasileira, em consonância à norma internacional. Por esta via, averiguamos que a Convenção sobre os Direitos da Criança, enunciou o significado de criança sem que houvesse separação entre criança-adolescente:

Artigo 1. Para efeitos da presente Convenção considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes.

Alguns países adotam essa delimitação de forma diferente. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente, além de ter atendido a recomendação da Convenção, fez distinguir esta fase em duas etapas, utilizando-se para isso o critério absolutamente cronológico a fim de “fulminar com a ambígua e não menos preconceituosa expressão *menor* de que se servia o Código de Menores” (CAMILLO, 2010, p. 44) e em decorrência de não terem alcançado a plenitude do amadurecimento.

Essa distinção ocupa importante relevância no Estatuto, porque se ancora no *Princípio do Melhor Interesse*, e cada uma dessas fases denota um determinado estado da caracterização desses seres humanos. Porém, a distinção entre criança e adolescente como etapas distintas da vida humana não é impeditiva que ambas gozem exatamente dos mesmos direitos fundamentais, nem do reconhecimento de sua condição especial de pessoas em desenvolvimento. Camillo (2010, p. 44) anota que

a proteção emanada do Estatuto da Criança e do Adolescente respeita integralmente as particularidades de cada um dos protagonistas dessa norma especial, tratando-os, portanto, de acordo com as necessidades que lhes são próprias, de acordo com o grau de maturidade, consciência, discernimento e formação presumida pela Lei.

Dito isto, importa assinalar que a aceção estimada pelo Estatuto como adolescência corresponde ao “período que sucede à infância, iniciando-se com a puberdade e acabando com a maioridade”. Já o período correspondente a fase infantil (ou criança) “vai desde o nascimento à puberdade”, de acordo com Alvim (2010, p. 50).

E, tomando nota o que dispõe o artigo segundo do Estatuto,

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.

Outro aspecto de relevância nesta distinção é refletido no âmbito penal. Esta Lei se aplica exclusivamente aos sujeitos menores de dezoito anos de idade⁴³. E, o artigo 104 deste Estatuto prescreve que estes são penalmente inimputáveis, isto é, não podem ser consideradas penalmente responsáveis por falta de condições de discernimento. Mas, nem por isso estão livres de responsabilização.

Se, de um lado os adolescentes estão imunes às imputações penais e ao tratamento penalógico do Código Penal, por outro estão sujeitos à responsabilidade pelos atos antissociais, arcando com as consequências previstas no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente. Porém, o tratamento difere conforme as situações que incorrem nos atos infracionais.

O adolescente infrator está submetido a aplicação de Medidas Socioeducativas, que podem provocar, em último caso, a privação de liberdade – já que o caráter socioeducativo implica resgatar o sujeito para um projeto de vida mais adequado aos valores humanistas. Isto é, embora encontremos a máxima penalização em atos de menor potencial ofensivo, o Estatuto opta pela natureza pedagógica da medida e pela preservação dos vínculos familiares e comunitários quando da aplicação de *Medidas Socioeducativas*.

Já a criança *infratora* fica sujeita as Medidas de Proteção, que têm como referência a concretização dos direitos fundamentais da pessoa e implicam um tratamento através de sua própria família ou na comunidade, sem que ocorra privação de liberdade. Um exemplo dessas Medidas é a matrícula e o acompanhamento da frequência à escola.

Note que a criança e a adolescência são compreendidas, pela nova legislação, como realidades diferentes da maturidade do mundo adulto – pessoas em desenvolvimento, portadoras de direitos fundamentais, contrapondo a legislação anterior, porque absolutamente todos detêm os direitos inerentes à pessoa humana, conforme o artigo 3º do Estatuto:

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

Este artigo ordena objetivamente a população infanto-adolescente na condição de sujeitos de direitos e não como de meros objetos de intervenção, como se via nas doutrinas

⁴³ A exceção ocorre para os casos expressados em Lei, como ocorre pra a hipótese disposta no parágrafo 5º, do artigo 121 do ECA, que prevê a manutenção da internação como medida privativa da liberdade para o adolescente que tiver cometido ilícito até que complete vinte e um anos de idade; ou, ainda, na forma do artigo 40, quando o se permite a solicitação de adoção de maior de dezoito anos que já se encontre sob guarda ou tutela dos adotantes.

menoristas. Isto é, toda pessoa com idade inferior a dezoito anos de idade deixa de ser tratada como objeto passivo, passando a ser titular de direitos juridicamente protegidos.

A condição de sujeito de direitos implica o reconhecimento, após a promulgação do Estatuto e sua teoria da proteção integral, de que crianças e adolescentes não são pessoas inacabadas, mas indivíduos detentores de inúmeras necessidades, desejos e direitos. Este reconhecimento possui dupla faceta: crianças e adolescentes devem ser respeitados como uma pessoa que já existe, mas, para desenvolverem plenamente suas possibilidades necessitam de um mundo adulto responsável pelas suas vidas, que garanta seu crescimento através da concretização de seus direitos fundamentais (SANTOS, 2007, p. 47).

Para este fim, a legislação encarregou a sociedade, a família e o Estado como instituições para promoção e intervenção concretas na realidade, com a intenção de assegurar a Proteção Integral, com a prioridade absoluta como princípio. Entretanto, no Brasil, ainda não se reconhece uma perceptibilidade unidimensional deste grupo etário à medida que há famílias incapazes de responder às necessidades mínimas de sobrevivência de seus membros por condicionalidades diversas e impedimentos de ordem afetiva ou de ordem comunitária.

Mas, também os sujeitos que compõem a comunidade (sociedade) ainda são incapazes de se provocar desejantes de responder às mudanças que solucionem as necessidades de seus membros, cooperando com a manutenção de suas contradições internas. Em outros termos, avançar para a desnaturalização de todas as formas de hegemonia e subordinação e violências.

3.2.2 A Doutrina da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Doutrina da Proteção Integral consiste na necessidade da implantação de instrumentos jurídicos capazes de garantir todos os direitos fundamentais de crianças e adolescentes e foi preconizada no artigo 227 da Constituição Federal, sendo reafirmada quase literalmente no quarto artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente e “representa a nova concepção da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente da ONU e da Declaração Universal sobre os Direitos da Criança” (FERREIRA, 2011, p. 16).

A Doutrina de Proteção Integral afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade de seu povo e da espécie; e o reconhecimento da sua vulnerabilidade (NASCIMENTO e GAMEIRO, 2013, p. 51).

Essa doutrina encontra seu fundamento expresso, principalmente, em três artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo tais: o artigo terceiro, ao garantir que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana rompendo com a concepção menorista e elevando-os à categoria de *sujeitos de direitos*, sem distinção

entre pessoas, classes e/ou condições sociais; o artigo quarto, que destina-lhes a absoluta prioridade, ou seja, dá uma ordem de preferência sobre aos direitos assegurados frente aos demais grupos etários; e, o artigo sexto, que considera a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

São desjudicializados os conflitos relativos à falta ou à carência de recursos materiais, substituindo o anterior sistema que centrava a ação do Estado pela intervenção judicial nesses casos. Por outro lado, apesar da liberdade que os pais têm para exercer o poder familiar, o Estado pode e deve intervir para garantir o maior interesse da criança e do adolescente, sempre que seus direitos não forem respeitados.

Por esta doutrina, a intervenção Estatal deixa de ser destinada a uma única categoria de criança e adolescente, abrangendo, agora, todas as crianças e todos os adolescentes, que, por sua vez, devem ter todos os seus direitos assegurados.

A Doutrina da Proteção Integral preconiza que o direito da criança não deve e não pode ser exclusivo de uma “categoria” de menor, classificado como “carente”, “abandonado” ou “infrator”, mas deve dirigir-se a todas as crianças, a todos os adolescentes, sem distinção. As medidas de proteção devem abranger todos os direitos proclamados pelos tratados internacionais e pelas leis internas dos Estados (LIBERATI, 2012, p. 54).

É determinado, através desse conjunto normativo, que devem ser asseguradas todas as oportunidades e facilidades, a fim de possibilitar à criança e ao adolescente o pleno desenvolvimento. E “o conceito de desenvolvimento presente no Estatuto é bastante amplo, abrangendo o aspecto físico, mental, moral, espiritual e social” (DUARTE, 2010, p. 167), em condições de liberdade e de dignidade.

A ideia da Proteção Integral dos direitos aponta para garantia de todos os direitos, universalmente, sem violá-los nem restringi-los, com prioridade absoluta. Trata-se de um desdobramento do sentimento médio de justiça social (razoabilidade) da população. “Esse sentimento médio é o que está equidistante de dois extremos: de um lado, o que quer impedir a mudança necessária; de outro, o que pretende a mudança impossível” (SÊDA, 1995, p. 18).

Finalmente, a Doutrina da Proteção Integral contém os *princípios-raiz* do novo direito da criança e do adolescente, que “são considerados direitos e garantias fundamentais de implementação obrigatória, criando um dever jurídico de cumprimento ao Poder Público, que podem ser, inclusive, exigidos judicialmente” (SMANIO, 2010, p. 61).

Estes direitos seguem como princípios:

a) O Interesse Superior ou do Melhor Interesse

O Princípio do Interesse Superior (ou do Melhor Interesse) está assentado explicitamente sancionado no artigo três da Convenção dos Direitos da Criança:

Artigo 3: 1. Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, *o interesse maior da criança*. 2. Os Estados-Parte se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas. 3. Os Estados-Parte se certificarão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada (*grifos inseridos ao original*).

Igualmente, o artigo 18.1 desta Convenção também dispõe:

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* (*grifos inseridos ao original*).

Fonseca (2015) afirma que este princípio é de difícil definição, pois é o princípio dos princípios. Não se trata de um conceito fechado, definido e acabado, mas volta-se diretamente para os direitos humanos e para a dignidade da pessoa humana, alicerçado na ordem jurídica democrática. Do ponto de vista da Proteção Integral dos direitos da Infância, o Melhor Interesse é uma regra basilar, devendo ser considerada ao se interpretar todos os casos que digam respeito às infâncias. A rigor, trata-se de um princípio norteador que deve gerenciar e orientar todas as atitudes concretas da sociedade, da família e do Estado em prol dos infantis.

Na atualidade, a aplicação deste princípio permanece como padrão. Ele rege, por exemplo, a aplicação das Medidas de Proteção à Criança e ao Adolescente, como prevê o artigo 100 do Estatuto: “a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto”. Nesse sentido, e em face da valorização da pessoa humana em seus mais diversos ambientes considera, sobretudo, as necessidades da criança, mesmo que este entre em conflito com os interesses do núcleo familiar.

Vê-se, portanto, que este princípio vem, senão, para garantir os direitos inerentes ao grupo infante-adolescente, assegurando-lhe o pleno desenvolvimento e sua formação cidadã, impedindo a imposição de poder pelas partes mais fortes. É o vetor axiológico para o operador do Estatuto, tendo “caráter de norma fundamental, que projeta além da ordem jurídica para as políticas públicas, orientando o desenvolvimento de uma cultura mais igualitária e respeitosa

dos direitos de todas as pessoas” (FONSECA, 2015, p. 16). E, no ordenamento jurídico, sua penetração tem o efeito de condicionar a interpretação das normas legais, quando postos em causa os interesses da criança.

b) A Prioridade Absoluta

A Constituição Federal do Brasil, no artigo 227, assegura um grupo de direitos básicos fundamentais às crianças e aos adolescentes com *absoluta prioridade*, impondo sua efetivação como obrigação da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público. Esse artigo teve o peso da mobilização popular, como já ponderamos, e que recolheu de 1,5 milhão de assinaturas para sua aprovação pondo fim a legislação menorista.

a emenda popular denominada “Criança, prioridade nacional”, liderada pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Pastoral do Menor, mobilizou a sociedade brasileira de norte a sul, e não deixou sombra de dúvida quanto ao anseio da população por mudanças e pela remoção daquilo que se tornou comum denominar entulho autoritário – que nessa área se identificava com o Código de Menores (MOUSINHO, 2005, p. 12).

É reproduzido pelo quarto artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme:

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.

A garantia da absoluta prioridade, “tem sua natureza intrínseca de cunho constitucional [...] é um norte para efetivação dos demais direitos e garantias constitucionais, retratando um ‘priorizar’ à infância e juventude, desde o recém-nascido ao adolescente” (FONSECA, 2015, p. 21). Em outras palavras, crianças e adolescentes devem ser protegidos em primeiro lugar em relação a qualquer outro grupo social e em qualquer circunstância.

Ao que se entende por Prioridade Absoluta, o texto da Constituição e do Estatuto são autoexplicativos, quase gramaticais, exigindo do intérprete um esforço ínfimo. Ele elenca e aponta responsáveis pelo cumprimento de um conjunto de deveres para a garantia dos múltiplos direitos fundamentais: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais tratando-os como indivisíveis e interdependentes. A integralidade verifica-se, portanto, nesta diversidade de direitos protegidos de forma interligada, assim dispendo:

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (Art. 4º, ECA).

Portanto, é possível, a partir daí, dar ênfase à dimensão das políticas públicas como potencializadora da superação das desigualdades e da efetivação dos direitos humanos da população infanto-adolescente, materializada como uma ação planejada do Estado para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos.

c) A Descentralização e a Municipalização da política de proteção

Em conformidade com a lógica de descentralização proposta e implementada a partir da década de 1980 no Brasil, o Estatuto também se ampara neste princípio para realização da política de atendimento e proteção à criança e ao adolescente, sob justificativa de que

o lugar privilegiado do atendimento direto às crianças e aos adolescentes é o município. Por ser ente federativo mais próximo das pessoas, é aquele que conhece melhor os problemas da comunidade e pode atuar mais eficientemente nas políticas de promoção, e por vias do controle social para resolvê-los (NASCIMENTO e GAMEIRO, 2013, p. 51).

A observância da norma estatutária determina que cada município deve formular sua própria política de atendimento prevendo ações e serviços públicos, assim como programas específicos de atendimento. Eles podem ser desenvolvidos por entidades governamentais e/ou não governamentais e articulados entre si, constituindo o denominado Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), que abordaremos logo mais.

Por assim dizer, a União e os Estados transferem o poder relativo às questões da política de atendimento às infâncias, repassando-as aos municípios, conforme o artigo 88 do Estatuto: “são diretrizes da política de atendimento: I. Municipalização do atendimento”. De acordo com esta legislação, portanto, cabe ao governo municipal, às comunidades e às Organizações Não Governamentais (ONGs) o atendimento direto aos infantis. O governo estadual tem responsabilidade apenas sobre os casos que extrapolam a capacidade do município. É o que ocorre em certa medida com as políticas educacionais.

No campo do atendimento cabe ao município elaborar planos que visem assegurar os direitos humanos e protegê-los contra violências e maus tratos e regulamentar tais políticas, através dos atores do SGDCA, especialmente os Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, em colaboração com os Conselhos Municipais de Educação, de Assistência Social e de Saúde.

Em modo geral, a descentralização está associada à ideia de transferência de poder e de responsabilidade gerencial das políticas públicas para as unidades federadas mais próximas da população, como indica Santos (1993, p. 39) “o ato de e fato de delegação, outorga ou transfere competências e poderes para exercê-las, da União para o Estado e Municípios e de Estados para

Municípios”. Motta (1994, p. 190) trata da descentralização como transferência de atribuições na execução de serviços públicos, mas mantendo a centralidade na administração das diretrizes e financiamento.

A descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, em que o poder central mantém recursos financeiros e possui forte influência na tomada de decisões importantes; a descentralização aparece como remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit dos serviços públicos prestados e a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas.

Concordando com esse pensamento, Oliveira (1998, p. 15) afirma que

a descentralização tem significado a transferência de responsabilidades do nível federal para o estadual e, sobretudo, para o município, sem a necessária transferência de recursos e poderes e sem que os municípios sejam capacitados tecnicamente para assumir as novas responsabilidades.

De fato, a maioria dos municípios não tem equipes técnicas nem mesmo configura-se como gestão plena das políticas sociais, o que inviabiliza a própria legislação. Porém, tem possibilitado que mais pessoas, em locais remotos tenham acesso às informações públicas e incidam sobre elas. Também por isso, que a descentralização administrativa no Brasil, foi algo reivindicado por movimentos sociais e políticos de resistência à ditadura e a centralização das informações e do poder de decisão, e “compreendida como uma importante dimensão do movimento em favor da democratização” (PEREIRA, 2004, p. 29).

Historiando a luta pela descentralização, Weber (2008, p. 307), afirma que esta se relaciona com

o debate sobre direitos sociais e com a luta democrática, cujos marcos podem ser identificados nos anos 1940, no contexto da oposição ao Estado Novo e no âmbito da luta em prol da democracia contra o arbítrio representado pelo regime militar do período 1964-1986, quando a proposta de descentralização efetivamente se impôs, particularmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por esta Constituição foram consolidadas importantes inovações para a vida municipal, especialmente por constituir o município como um dos entes da federação, dotando-os de autonomia política, expressa na capacidade de poder de legislar e afastando-os da tutela dos estados, que até este momento eram os únicos considerados componentes da federação. Tal como afirma Oliveira (2015, p. 637), “o município como ente federativo tem a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social e garantir o bem-estar de seus habitantes, executando políticas públicas que visem à consolidação democrática do Estado”, sendo esse o caso que afeta o cotidiano infante-adolescente, seja pela Educação ou das políticas de promoção e proteção social.

Municipalizar é permitir, por força da descentralização político-administrativa, que determinadas decisões políticas e serviços públicos sejam encaminhados e resolvidos no âmbito

local. Isso sem excluir a participação e a cooperação de outros entes da Federação (União e estados), dotados de competências legalmente definidas, como lembra-nos Cury (2014, p. 56).

Pela municipalização utiliza-se o argumento de que este é o ente político-administrativo mais próximo das pessoas e, justamente por isso, é aquele que conhece melhor os problemas da comunidade e pode atuar mais eficientemente para resolvê-los. Além disso,

A Constituição [de 1988] faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2014, p. 62).

Neste ínterim, com a colaboração da Sociedade Civil Organizada na execução de programas de atendimento aos infantes e/ou no controle social, permitem a operacionalização do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3.2.3 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Doutrina de Proteção Integral não responde de forma isolada, ou automática, pela proteção às crianças e aos adolescentes. Sua materialidade depende da integração das políticas sociais, ou direitos sociais, especialmente no que toca ao artigo sexto da Constituição Federal de 1988:

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, na forma desta Constituição (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015*).

À medida que a criança e o adolescente foram elevadas à condição de sujeitos de tais direitos, levantou-se uma grande expectativa no seio da sociedade a respeito do alcance protetivo do Estado, da efetividade da participação social na formulação das políticas públicas e da existência real da primazia no ato do planejamento e da execução das políticas públicas. Daí, a multiplicidade de reações ao artigo 227 da Constituição Federal e ao Estatuto da Criança e do Adolescente tornou-se uma arena movediça.

O campo onde se trava a luta pelos direitos humanos de criança e de adolescente é, pois, tenso, múltiplo, permeado por interesses convergentes e divergentes, ao contrário da aparente unicidade dos discursos produzidos e reproduzidos nas e pelas instituições, meios de comunicação e cidadãos individualmente, que supõem que a proteção deste segmento está acima de disputas (SILVA, 2011, p. 35).

Na contramão das divergências, o estabelecimento de uma cultura protetiva carece da capacidade de interação entre os diversos sujeitos desta mesma arena. Então, a fim de disciplinar e dar corpo e fluidez a esta interação, há uma década foi estruturada uma ideia de *sistema* que congregasse o conjunto dos atores sociais responsáveis pela proposição,

atendimento, promoção e proteção dos direitos Infanto-adolescente, o qual foi denominado de *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*, evocado pela primeira vez em 1992, durando o III Encontro Nacional de Centros de Defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, realizado no Recife, por Wanderlino Nogueira.

Muito embora em nenhum momento o Estatuto ser claro quanto à constituição de um *sistema de garantia de direitos*, sua fundação dá-se pela inferência da leitura dos artigos 86 a 90 desta Legislação, que determina que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um *conjunto articulado* de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo Baptista (2012, p. 190), sua estruturação objetiva acentuar a especificidade da política de garantia de direitos de crianças e adolescentes dentro do campo geral das políticas de Estado, reforçando seu papel no conjunto de ações estratégicas de advocacia de interesses de grupos vulnerabilizados, não como uma política apartada, fragmentada, mas numa perspectiva de integralidade de ação, qual seja, “cortando transversal e intersetorialmente todas as políticas públicas, incluído nesse sistema o campo da ‘administração da justiça’ ao lado do campo das políticas de atendimento”.

Em 1995, o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), em seus estudos e seminários, aprofundou essa reflexão, e para apoiar a formação de operadores do sistema, realizou um programa de capacitação e treinamento de pessoal na área de direitos (FARINELLI e PIERINI, 2016, p. 67).

Em 1999, este Centro de Defesa publicou o livro propositivo intitulado *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*, e essa discussão se ampliou para o âmbito da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced). Neste mesmo ano,

foi tema da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, utilizando-se desde então a expressão Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente para designar promoção, defesa e proteção dos direitos humanos a esse segmento populacional (FARINELLI e PIERINI, 2016, p. 67).

Para implantação deste princípio, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) usando da sua atribuição deliberativa sobre as políticas para as infâncias publicou, em 19 de abril de 2006, a Resolução de n. 113, que dispõe sobre parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo-o, conforme o artigo primeiro, como a “articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle” e atribuindo-lhe, no artigo segundo, a competência de:

promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, e garantindo a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006).

Atribui-se como tratativa desse Sistema o pressuposto de uma articulação intersetorial, interorganizacional, intergovernamental e interestatal para a Proteção Integral dos direitos infanto-adolescente atuando em, pelo menos, três frentes fundamentais: a da promoção dos direitos instituídos; a da defesa em resposta à sua violação; e a do controle na implementação das ações. Estas frentes atuam para superação da situação do não direito, ameaça ao direito e para a vigilância frente às políticas públicas. Desse modo,

para efetivar sua competência, o sistema assumiria por tarefa enfrentar os níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica — que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos (BAPTISTA, 2012, p. 191).

O modelo Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente não mais contempla uma autoridade suprema [juiz], sendo papel de cada um de seus membros igualmente importante para a integralidade da proteção de todas as crianças e todos os adolescentes e rompe com o esquema de mando autoritário, supera o patriarcalismo, patrimonialismo e coronelismo como princípio da gestão do bem público.

As instituições responsáveis pela promoção, defesa e controle social da política de proteção às crianças e aos adolescentes guardam reciprocidade e suas ações mostram-se interdependentes na medida em que exercem controle umas sobre as outras. Não se trata, pois, de tomar o Sistema de Garantia como um agrupamento de instituições no qual cada um cumpre suas atribuições isoladamente, mas de entendê-lo como um arranjo complexo e dinâmico, de modo que as instituições estão em relação pela incompletude de cada uma e que geram poder oscilante entre um grupo e outro (SILVA, 2011, p. 39).

A sua operacionalização preconiza uma mudança significativa na organização dos serviços públicos, para que estes ofereçam um conjunto de ações resolutivas e desburocratizadas, respeitando as características dos infanto-adolescentes, seus problemas e necessidades para sua integração na sociedade.

Neste introspecto, o sentido de qualidade não pode, e não se dá de forma isolada, pelo contrário. Ao tomarmos o SGDCA como “um conjunto de estruturas entrelaçadas, em relação de interdependência funcional, resultante da função/relação que uma instituição desempenha para a outra, em face da reciprocidade de tais relações” (SILVA, 2011, p. 40), a qualidade da educação, tal como trataremos adiante, só pode ser concretizada num estado consubstancial à proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Haja vista que

§ 1º Esse sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade. (CONANDA, Art. 1º 2006).

Assim como afirma Aquino (2004), só através da ação conjunta e integrada das várias engrenagens que teremos o produto final.

A expressão “Sistema de Garantia dos Direitos” denota a impossibilidade de se considerar isoladamente a atuação de quaisquer dos componentes do conjunto, já que seus papéis e atribuições estão entrelaçados e apenas ganham efetividade se conduzidos de maneira integrada (AQUINO, 2004, p. 328 – *grifos conforme o original*).

Por fim, o Sistema de Garantia dos Direitos, a partir dos órgãos públicos e as organizações da sociedade civil se ancora em três grandes eixos estratégicos de ação, conforme o artigo 5º da Resolução 113 do Conanda: “I- defesa dos direitos humanos; II- promoção dos direitos humanos; e III- controle da efetivação dos direitos humanos”.

Concebe-se, para cada um dos eixos, uma lógica de articulação de espaços públicos e instrumentos e mecanismos a serem mobilizados com fins no alcance dos objetivos de atendimento, da exigibilidade de direitos e da responsabilização, respectiva e concomitantemente. Podemos vislumbrar sinteticamente a estrutura do Sistema de Garantia dos Direitos da forma a seguir:

Quadro 04:
ESTRUTURA DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS

Eixos	Objetivos	Agentes
Defesa (responsabilidade)	Responsabilização pelo não atendimento, pelo atendimento irregular ou pela violação dos direitos.	Conselho Tutelar; Ministério Público; Sistema de Justiça; etc.
Promoção (atendimento direto)	Formulação e deliberação da política; atendimento direto dos direitos através de políticas públicas.	CMDCA; Conselhos Setoriais; Entidades governamentais e não governamentais, etc.
Controle (vigilância)	Vigilância do cumprimento da Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e legislação correlata.	Organizações da Sociedade Civil; Fórum DCA, Controladorias; Tribunais de Contas, etc.

Fonte: CONANDA, 2006.

O arranjo que pretende organizar os agentes, previsto na Resolução supracitada, não é consenso entre autores estudados.

Se de um lado, alguns dos agentes podem navegar entre um ou outro eixo, ocupando consecutivamente dois deles – como é o caso do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente que pode ser apresentado tanto no eixo promoção, quanto no eixo controle, por outro, a definição dos objetivos dos eixos também enfrenta dissenso, caso mais acentuado no que se refere ao eixo Controle – incluindo para este exercício os órgãos de Controle Interno da

Administração Pública (Art. 21 da Resolução) tem sofrido questionamento pela militância em favor dos direitos das Infâncias ao entender unicamente como o lugar do controle externo, mais notadamente, o controle social.

a) Defesa dos Direitos Humanos de Criança e Adolescente

Na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes está a rede de proteção que se articula pelas normas, corporificada pelas ações de instituições que se prestam a assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos, permitindo a responsabilização judicial, administrativa e social pela não observância aos direitos, ameaça ou pela sua violação (AQUINO, 2004, p. 329).

Atuam no eixo defesa dos direitos:

os órgãos públicos judiciais; ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social” (CONANDA, Art 7º, 2006).

Estas instituições representam as principais instâncias onde se pode recorrer quando um direito está sendo violado ou ameaçado. Por outro lado, no que diz respeito à responsabilização quando isto ocorre, tanto a família, como o Estado, além de instituições da sociedade civil, inclusive a escola, podem vir a ser punidos se for comprovado que se omitiram ou participaram da violação. Do mesmo modo, além desses órgãos e instituições, a participação neste processo é dever de cada indivíduo da sociedade.

O Sistema de Garantia dos Direitos abarca um público que, por conta da faixa etária, necessita de um apoio especial na defesa de seus direitos. A atenção à garantia dos direitos da criança e do adolescente é condição sem a qual é impossível o desenvolvimento integral da pessoa e o alcance de sua humanidade em plenitude. A defesa da execução do direito à instrução, ao lazer, a condições dignas de moradia, etc., está intrinsecamente relacionada ao modelo de sociedade que queremos construir.

Neste caso, a participação destas pessoas no processo de defesa dos seus direitos institui uma inversão do modelo filantropo-caritativo de nossa sociedade, contribuindo para o alcance da democracia e para que novas gerações assumam sua história com responsabilidade e autonomia. E, no caso da criança e do adolescente, de forma especial, “o Sistema procurará assegurar que as opiniões das crianças e dos adolescentes sejam levadas em devida consideração, em todos os processos que lhes digam respeito” (CONANDA, Art.2º, 2006).

Os operadores do Estatuto que estudamos, são instâncias primordiais para materialização deste eixo e para o cumprimento de sua função social. No caso do Conselho Tutelar e do Ministério Público, são de suas atribuições o zelo pelos direitos da criança e do adolescente. Conquanto, é pela atuação do MP, do CT e do TCE que a não oferta ou a oferta irregular dos atendimentos necessários à população infanto-adolescente sejam corrigidos.

O Conselho Tutelar e o Ministério Público vão sempre requisitar serviços dos programas públicos e tomar providências para que os serviços inexistentes sejam criados, podendo, inclusive, representar a autoridade judiciária o descumprimento de suas deliberações, seja por órgão governamental ou não governamental.

Vários são os instrumentos (e/ou) mecanismos, (e/ou) medidas disponíveis para a realização da defesa de direitos, dentre os quais pontua García (1999, p. 98):

Ações Judiciais: habeas corpus, mandato de segurança, ações criminais, ação civil pública, etc.; **Procedimentos e medidas administrativas:** apuração de irregularidades em entidades de atendimento, apuração de infração administrativa às normas de proteção, fiscalização de entidades, advertências, multas, suspensão/fechamento de atividades; **Mobilização social e medidas sociopolíticas:** pressão popular legítima (*grifos conforme o original*).

Finalmente, o eixo defesa responsabiliza o Estado, a Sociedade e a Família, pelo não atendimento, irregularidades na atenção direta ou violação dos direitos individuais ou coletivos infanto-adolescente. Ele assegura os direitos a partir da *judicialização*.

b) Promoção dos Direitos Humanos de Criança e Adolescente

A promoção de direitos significa cuidar das crianças e adolescentes de maneira a articular espaços públicos e institucionais, instrumentos e mecanismos, que são responsáveis pela formulação das políticas públicas (especialmente as políticas sociais) e para o estabelecimento das diretrizes do planejamento, de modo a atingir a exigência de universalização dos serviços.

Este eixo está diretamente ligado ao eixo da defesa. Promover determinado direito, fazer com que ele ocorra, se materialize, é uma faceta na defesa do direito; não que esta seja uma dimensão menor, mas se ligam intrinsecamente.

Apointa-se como objetivos, “a deliberação e formulação da política de atendimento de direitos que prioriza e qualifica como direito o atendimento as necessidades básicas da criança e do adolescente, através das demais políticas públicas” (GARCIA, 1999, p. 96).

Por isso, em relação à promoção dos direitos, o engajamento de toda a população neste processo é crucial, e seu caráter intersetorial e transversal. De tal forma que as ações pontuais e desarticuladas são pouco efetivas principalmente em se tratando de um público tão extenso.

A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2016e), assim tipifica os atores do eixo de articulação da promoção dos direitos da criança e do adolescente:

- 1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; (2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; (3) serviços e programas de execução de Medidas Socioeducativas e assemelhadas.

Os dois primeiros itens, que estão mais diretamente ligados, apontam a necessidade na provisão de *políticas de proteção social básica*⁴⁴. Exemplos são os Programas Federais Bolsa-Família ou Brasil Carinhoso, que visam agir na garantia de condições mínimas de sobrevivência de crianças e adolescentes. Além destes programas, estes dois primeiros eixos norteiam as entidades de atendimento em relação à orientação e apoio sócio familiar; apoio socioeducativo em meio aberto; colocação familiar; e, acolhimento institucional.

Concebe-se, aqui, uma reforma social proposta pelo Estatuto, que tem nas políticas públicas sua expressão máxima da garantia dos serviços públicos básicos, como alerta Garcia (1999, p. 96): “Este é o espaço estruturador de uma organização social que busca garantir de modo universal os serviços públicos básicos ao conjunto da população e de modo prioritário às crianças e aos adolescentes”.

Além destes programas, toda a normatização relativa aos direitos humanos como o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3)⁴⁵, Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), Declaração Universal dos Direitos Humanos dialogam com as questões específicas da garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Em consideração ao terceiro item, os serviços e programas de Medidas Socioeducativas adotadas para adolescentes que tenham cometido ato infracional, resguardam particularidades em relação às sanções aplicadas na justiça comum, como, por exemplo, a prevalência de conteúdos educativos sobre os sancionários e a participação proativa dos adolescentes

⁴⁴ As políticas de Proteção Social Básicas têm como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). A Proteção Social Básica tem como porta de entrada do Sistema Único da Assistência Social os Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

⁴⁵ O PDDH-1 foi lançado em 13 de maio de 1996; Seis anos depois, também pelo governo FHC, foi lançado o PNDH-2, resultado de revisão do primeiro programa à vista das críticas e recomendações da IV Conferência Nacional dos Direitos Humanos (ADORNO, 2010). O Terceiro Programa, instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010, foi aprovado no Governo Lula, resulta de uma construção participativa, que incorporou as resoluções de mais de 50 conferências temáticas, promovidas desde 2003, em áreas como segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, etc. além da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Porém, sofreu forte resistência da sociedade conversadora no Brasil.

socioeducandos no processo de monitoramento e avaliação do atendimento (CONANDA, 2006). Debruça-se sobre a Liberdade Assistida, a semiliberdade e a internação sendo estruturados com base no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Independentemente de possuir escopo sancionatório, os programas que visam promover os direitos de crianças e adolescentes devem possuir mecanismos que estimulem a participação do público beneficiário, assim como de toda a população, desde seu planejamento à sua execução, sendo pautados, ainda, os princípios de gestão democrática e de descentralização administrativa, como prescrito no artigo 88 do Estatuto.

c) Controle da efetivação dos Direitos Humanos

O Controle se reporta à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infraconstitucionais e ao controle externo, não institucional da ação do Estado, ou seja, das políticas públicas (AZEVEDO, 2004). Envolve atividades de avaliação do desempenho real do processo, comparação permanente do desempenho real com as metas e atuação na diferença. Nesta perspectiva, os atores e instrumentos utilizados deste eixo deverão oferecer mobilização, produção de conhecimentos e diálogo constante com os executores das políticas em torno da problemática de crianças e adolescentes.

A Constituição brasileira de 1988 norteia a vida política dos cidadãos a partir da participação, inclusive direta nos atos do Estado, possibilitando a efetividade do exercício do controle social, tendo em vista a defesa dos interesses coletivos. Neste sentido, dando significado ao protagonismo social, compreendendo que não basta reivindicar produtos e/ou serviços, mas avançar sobre a tomada de decisões na implementação das políticas.

A legislação subsequente, que disciplinou as diversas matérias constitucionais foi consolidando e dando condições para materialização dessa ideia de Controle Social, mediante a participação direta. Conforme observa Porto (1999, p. 124),

não há outro meio de implementar o Estatuto, senão através da participação da sociedade. E o Estatuto criou os espaços mistos (especialmente os Conselhos) justamente para fomentar a participação da sociedade civil organizada na elaboração e na efetivação de políticas adequadas.

Um espaço privilegiado neste eixo são os Fóruns de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), que se caracterizam por espaços não institucionalizados da sociedade civil, amplamente aberto à sociedade, que tem catalisado as atividades do exercício de controle social e construído o espaço legítimo de encontros e debates dos diversos atores do Sistema de Garantia dos Direitos.

O fato de estar garantida no arcabouço jurídico, a participação popular não é implicada, de forma automática, de eficiência, nem de eficácia, nem de qualidade. “O fato de conceder o direito não é garantia de que ele poderá ser exercido, pois só se torna possível quando existe um grupo ativo, consciente e informado” (BUGARIN et al, 2003, p. 146).

Porém, é neste eixo que reconhecemos o lugar da resistência através das vigílias em protestos aos adolescentes assassinados no Sistema Funase, nas proposições de seminários, estudos e pesquisas sobre as políticas (e a falta dela) na área da infância, na promoção de denúncias de violações de direitos humanos e, sobretudo, na resistência frente às tentativas de refrear os direitos conquistados ou de reduzir a idade penal dos adolescentes...

Então, o lugar do Controle Social é por si, o lócus do encontro *produtivo-criativo* entre os diversos sujeitos desta arena política, o lugar em que se retroalimentam as utopias e se concretizam em si este sistema protetivo.

3.3 Pensar a Educação a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente: uma reafirmação da Proteção Integral

A Constituição brasileira promulgada em 05 de outubro de 1988 tornou-se um marco da redemocratização do país. Comumente chamada de Constituição Cidadã, converge às conquistas sociais, forjadas pelas resistências ao período da *repressão civil militar* (1964-1985), assegurando o reconhecimento das liberdades e dando garantia de um conjunto de Direitos Humanos, sem restrição. E, que pela primeira vez em nossa história constitucional, explicita-se a declaração de direitos sociais, destacando-se, com primazia, a educação, passando a contar com um regime jurídico diferenciado (OLIVEIRA, 1999; DUARTE, 2007).

O documento, produzido no bojo do processo de redemocratização do país, após um longo período da ditadura militar, tem como nota característica um forte viés dirigente, que atribui ao Estado papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais de natureza social nele elencados (DUARTE, 2007, p. 695).

Essa opção deve-se ao fato de a Constituição de 1988 ter sofrido influência de vários documentos internacionais no processo de elaboração, tais como o Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Cíveis e Políticos e do Pacto Internacional de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, além de constituições de países ocidentais, como a de Portugal, de 1976 e a da Espanha, de 1978.

A síntese da declaração dos direitos sociais assegurados nesta Carta Magna encontra-se em seu artigo sexto, quando afirma a educação e a proteção à infância como um dos direitos

sociais elencados⁴⁶. Mas, a compreensão deste texto constitucional carece, indubitavelmente, a conexão com o inciso III do artigo 1º, que incorpora a dignidade da pessoa humana como seu fundamento. Com absoluto viés de proteção a criança e ao adolescente, implica conectar-se ao artigo 227, que dá à Educação um caráter de prioridade.

Neste caminho, para entender o que significa a qualidade educacional, é preciso reconstituí-la no discurso da luta pela efetivação dos Direitos Humanos, especialmente no que se refere à Proteção Integral às Infâncias.

A concepção do direito à educação contida nos textos da Constituição brasileira é condição ínsita ao ser humano, sem a qual não haveria o pleno desenvolvimento dos outros direitos e, portanto, o desenvolvimento da própria humanização dos sujeitos. Isto é, o seu alcance reflete como condição de auto definição 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 (SARLET, 2001).

Neste itinerário, a concepção do direito à educação circunscrita nas letras legais da Constituição brasileira, ganha a importante dimensão com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, cujo destino é assegurar que todas as crianças e todos os adolescentes possam usufruir do desenvolvimento de suas próprias humanidades, e possam desfrutar de forma ativa da construção do *mundo comum*, com referência a Hanna 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 nos ajuda a elucidar o próprio sentido de educação. Articulam-se neste conceito proteção, responsabilidade, liberdade, respeito, dignidade, sociabilidade. Preceitos estruturantes dos direitos infanto-adolescentes estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e realizável, senão, a partir de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Do mesmo modo, o Estatuto não apenas reconheceu a necessidade de Proteção Integral à criança e ao adolescente, por meio da execução do conjunto de medidas especiais e através da execução das políticas sociais, como destinou capítulos próprios para tratar da proteção pretendida. No caso da Educação, o Capítulo IV – do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte

⁴⁶ Igualmente a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, e a assistência aos desamparados.

e ao Lazer, dentre outros artigos que se referem de forma objetiva ao acesso, a permanência e proteção da educação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é o primeiro caderno normativo, após a edição da Constituição de 1988, a tratar do direito humano à Educação, considerando que a legislação que trata desse tema, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) datam de 1996, e o Plano Nacional de Educação, de 2001.

Ora, por 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.

Anota Ferreira (2010, p. 54):

Uma legislação que trata dos direitos das crianças e dos adolescentes, estabelecendo regras básicas em relação ao direito à educação, gerou resistências quanto à sua aplicabilidade, porque: a) as legislações anteriores que lidaram com o tema criança e adolescente não trataram da questão educacional; b) reinava a aplicabilidade de legislações específicas, como a LDB, resoluções e diretrizes

Embora houvesse conflitos, resistências e não fosse completamente assumida pela sociedade, essa legislação era a que mais se adequava à atual realidade social, tendo em vista as alterações legais e de concepção interpostas pela nova ordem jurídica. No mais, a preconização educacional prevista no Estatuto não se constituiu numa plena novidade, tornando exequível a norma constitucional quanto ao direito à educação.

De forma geral, o tratamento dado à Educação pelo Estatuto pormenoriza os artigos constitucionais que “ao estabelecer os direitos sociais, colocou em primeiro lugar a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, promovida com a colaboração da sociedade e por ela incentivada” (FERREIRA, 2011, p. 17). 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).

Destarte, “uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente” (BOBBIO, 2004, p. 11), em especial no Brasil, considerando as características de (in)efetivação da cidadania, dado o tardamento dessa conquista no país (CARVALHO, 2016), as resistências às políticas de equidade, bem como a correção de desigualdades de classe.

De tal modo, faz-se necessário sermos conscientes que sua exigibilidade não pode ser deixada à livre iniciativa dos seus titulares, requerendo a intervenção do Estado e a atuação da sociedade como expressamente descreve o artigo setenta do Estatuto: “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”. Mais ainda, quando em seu quinto artigo, já previa que por negligência, a omissão de qualquer um dos direitos fundamentais implica punição em forma da Lei.

O que se percebe é que o Estatuto da Criança e do Adolescente é taxativo ao considerar a educação como direito fundamental; quando não assegurada, por ação ou omissão do Poder Público ou da família, pode ser exigida judicialmente, pois fere a dignidade dessas crianças e adolescentes que estão em processo de desenvolvimento (CABRAL e DI GIORGI, 2012, p. 121).

Então, a Educação se caracteriza como um bem de interesse público, já que não é possível realizá-lo sem o esforço coletivo. Portanto, sua concretização opera-se nos indivíduos educandos, que traz na berlinda a prevalência do *maior interesse*.

3.3.1 A Educação e os direitos educacionais anunciados no Estatuto da Criança e do Adolescente

No que toca o Estatuto da Criança e do Adolescente o caput do artigo 53 é apresentado de forma a hierarquizar os objetivos da ação educativa, sendo delineada como finalidade: a criança e o adolescente têm direito à educação, visando (a) ao pleno desenvolvimento da sua pessoa; (b) o preparo para o exercício da cidadania, e; (c) a qualificação para o trabalho.

Concomitantemente ao que aborda Costa (2013, p. 264) é possível figurar:

Em primeiro lugar o pleno desenvolvimento do educando como pessoa, em segundo lugar o preparo para o exercício da cidadania e em terceiro lugar a qualificação para o trabalho. Este é um ordenamento que não pode e não deve ser, em momento algum, ignorado na interpretação deste artigo. Esta hierarquia estabelece o primado da pessoa sobre as exigências relativas à vida cívica e ao mundo do trabalho, reafirmando o princípio basilar de que a lei foi feita para o homem e não o contrário. Isto significa que a pessoa é finalidade maior, devendo as esferas da política e da produção levarem em conta este fato na estruturação e no funcionamento de suas organizações.

Neste sentido, a Educação

não pode ser mero sinônimo de “ensino” das disciplinas tradicionais (português, matemática, história, geografia etc.), mas sim deve estar fundamentalmente voltada ao preparo para o exercício da cidadania, inclusive para o trabalho qualificado, através da aprendizagem/profissionalização e o ensino de seus direitos fundamentais (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 75 – *grifos conforme o original*).

Essa descrição da finalidade social da Educação é encontrada também, de forma idêntica, no artigo 205 da Constituição do Brasil⁴⁷ e no artigo segundo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴⁸.

O objetivo é dar uma diretriz única para os fins da educação colocando em primeiro lugar o desenvolvimento da criança e do adolescente que traz implicitamente à tona a questão da qualidade do ensino, posto que somente uma educação de qualidade pode favorecer esse desenvolvimento (FERREIRA, 2011, p. 72).

Em relação ao preparo para o exercício da cidadania o direito à Educação, aqui preconizado, aponta para a formação integral das crianças e dos adolescentes, que introduza estes sujeitos numa tarefa de co-construir sua própria humanização, de forma tal que sejam iniciados no *mundo* público (ARENDRT, 2009), ao passo que participem dos assuntos comuns e inerentes à comunidade. Por esta via, ser cidadão implica o reconhecimento e a concretização de seus direitos civis, políticos e sociais. Para mais, especificamente em relação à criança e ao adolescente,

reconhecê-los como cidadãos é assegurar o que foi estabelecido tanto da Constituição Federal (Art. 227) como no Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 3, 4 e 5) quanto aos seus direitos fundamentais. A educação deve proporcionar ao aluno conhecimentos que o preparem tanto para a defesa de seus direitos como para o desempenho de suas obrigações (FONSECA, 2011, p. 72).

Então, a educação aqui pretendida tem a difícil tarefa de conduzir o educando à *práxis* cidadã, como percurso humanizante, mirando a construção de uma sociedade onde as oportunidades educacionais, econômicas e sociais não sejam pré-determinadas – quase que como direitos reais repassados por herança, mas, ao contrário, resultante de uma sólida compreensão da Proteção Integral.

Por fim, a legislação também aponta como finalidade a qualificação para o trabalho. Essa exigência implica, indubitavelmente, uma formação que permita o sujeito atender as necessidades de sobrevivência. Mas, não só, garante o desenvolvimento econômico do país, através de uma oferta de mão-de-obra suficientemente preparada para atender a necessidade do empregador. Esta pilastra tem recebido maior investimento pelo Estado, prevalece como meta a ser perseguida quase linearmente, desde que o reconhecimento da Educação como política pública. Sobre ela, se assenta igualmente a *reforma do Ensino Médio* estabelecida por meio da Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

E, neste aspecto, ao tratar da educação pública destinada aos filhos da classe trabalhadora, a educação é focada para o desenvolvimento de habilidades técnicas para o mundo do trabalho, restringindo-lhes o acesso aos conteúdos e informações fundamentais para um aceno crítico na vida social e no desenho da cidadania e da democracia.

Os direitos educacionais infanto-adolescentes estão regulamentados nos incisos do artigo cinquenta e três do Estatuto que lhes asseguram:

- 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.

Os incisos II ao V, além do parágrafo único, deste artigo representam novidades face à Constituição Federal de 1988. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional contemplou alguns desses direitos em seu terceiro artigo, apontando, de outro lado os princípios norteadores do ensino, dentre os quais a *garantia do padrão de qualidade*.

Tendo em vista o entendimento de tais direitos preconizados, apontemos especificamente, suas características.

a) Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola

O direito à permanência na escola,⁴⁹ bem como os demais relacionados à educação, baseia-se no princípio da igualdade e da proibição da discriminação, assegurado no artigo quinto do Estatuto Criança e do Adolescente. Visa garantir a permanência do educando, como forma de evitar a evasão escolar, de tal maneira tornando inadmissível a aplicação da expulsão do aluno a título de sanção disciplinar. Essa norma vale tanto aos alunos da rede pública quanto particular de ensino.

Isto não significa, logicamente, que crianças e adolescentes autores de atos de indisciplina não possam ser responsabilizados pelos seus atos, mas apenas que isto deve ocorrer na forma prevista no regimento escolar, em observância às normas e princípios expressos no ECA, na LDB e na CF, sem prejuízo à frequência e ao acesso irrestrito aos conteúdos pedagógicos ministrados (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 76).

Na igualdade de condições para o acesso e permanência, está também implícita a necessidade de uma adaptação metodológica de ensino às necessidades protetivas, de modo que a educação atenda as necessidades pedagógicas específicas do alunado, tal qual previsto no Art.

⁴⁹ Tal direito é consagrado no artigo 206, inciso I, da Constituição Federal de 1988 e no artigo 3º, inciso I, da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional.

100 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Igualmente programas e ações governamentais assegurarão esse dispositivo, e facilitarão o acesso e a permanência universal daqueles que tenham idade escolar. Implica, ainda, em afirmar que os adolescentes que estejam sob Medidas Socioeducativas, inclusive em privação de liberdade devem ter facilitado, obrigatoriamente, sua permanência escolar.

b) Direito de ser respeitado por seus educadores

O direito de ser respeitado já é expressamente assegurado pelos artigos quinze e dezessete do Estatuto, sendo ademais um direito natural inerente à pessoa humana. Demonstra uma preocupação em solucionar o desequilíbrio da balança que mede a relação de poder no cotidiano da sala de aula e aponta para uma pedagogia educacional balizada na construção dialógica, apresentando um fundamento menos autoritário para o processo de formação.

Sua definição consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, “abrangendo a preservação da imagem, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais” (FERREIRA, 2010, p. 56).

É categoricamente inconcebível falar em educação sem que haja encravado nela o princípio do respeito. De toda a forma, este inciso busca assegurar a proteção da criança e do adolescente, coibindo ações vexatórias ou outros tipos de castigo que possa ser pretendido pelo educador.

O sentido da norma é enfatizar a necessidade de que toda e qualquer intervenção pedagógica realizada junto a crianças e adolescentes, por qualquer que seja o agente ou educador, deve ser centrada na ideia do respeito: respeito aos direitos fundamentais assegurados pela lei e pela Constituição Federal, respeito à individualidade de cada educando e às diferenças encontradas e, é claro, respeito à peculiar condição da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (conforme Art. 6º, in fine, do ECA), que precisam ser adequadamente orientadas, amparadas e preparadas para que possam alcançar e exercer, em toda plenitude, sua cidadania (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 76).

A ameaça ou violação deste direito pode importar na prática, por parte do educador, do crime previsto no Art. 232, do Estatuto da Criança e do Adolescente: “submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou constrangimento”, com pena prevista de detenção de seis meses a dois anos.

c) Direito de contestar critérios avaliativos

Tem-se como objetivo assegurar que o educando sentindo-se injustiçado com a forma de avaliação, buscar a sua reforma ou recurso frente ao resultado divulgado, pessoalmente ou através de seu responsável.

Ferreira (2010, p. 56) afirma que “esse direito, muitas vezes, exercer-se-á por seu responsável legal, no intuito de exercitar a cidadania plena da criança ou do adolescente”. Mas, também, realoca o poder absoluto do ato avaliativo consubstanciado na vontade única do professor, que se utilizou dessa prerrogativa como uma prática comum de punição dos alunos tidos como não adequados à escola.

Importa afirmar que o critério avaliativo não se limita unicamente ao resultado quantitativo recebido pelo estudante, mas a forma [e fórmula] executada para a efetivação do processo [e procedimento] avaliativo. Por este viés, os regimentos escolares devem conter a anotação da participação direta da família ou responsáveis, além dos próprios discentes, e lá estabeleçam a forma como será exercido tal direito. Do mesmo modo, os critérios de avaliação estejam disponíveis para que a comunidade escolar tome devida ciência do que se espera como resultado da aprendizagem.

d) Direito de organização e participação em entidades estudantis

O preparo para o exercício da cidadania, sem dúvida, compreende que, desde a educação escolar, crianças e adolescentes sejam demandadas ao pleno exercício de seus direitos e deveres e sua formação política, razão pela qual os Sistemas de Ensino devem reconhecer, e até estimular, a criação organizações e/ou entidades estudantis, através das quais os estudantes exercitarão a capacidade de reivindicar seus direitos, inclusive o da qualidade educativa.

Decorrente de forma direta das finalidades da Educação trata-se do mecanismo garantidor no plano da participação fundamentado no quinto artigo da Constituição Federal e o artigo 16 do Estatuto: quanto ao direito à liberdade, que dentre outros dispositivos compreende a participar da vida política.

e) Acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência

Este direito reconduz ao primeiro de nossa lista. A preocupação é evitar a evasão escolar. Trata-se de um princípio que quando desrespeitado pelas autoridades educacionais, tem-se conseguido, através de ordem judicial a vaga pretendida.

Quando não for possível assegurar este dispositivo, a LDBEN prevê a obrigatoriedade do fornecimento do transporte escolar gratuito àqueles que tiverem de ser matriculados longe de suas residências.

f) Ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais

Além de direito, essa regra trata, igualmente, de uma responsabilidade que não se encerra na obrigatoriedade de matricular o pupilo ou filho (Art. 55). Portanto, expressa o imprescindível e intransferível papel da família no primordial processo de educação escolar, formação para cidadania e preparo para o trabalho de crianças e adolescentes.

Se o dever de educar é também (e principalmente) de responsabilidade da família (tal qual preconiza o Art. 205, da CF), nada mais adequado do que o chamamento dos pais ou responsável para definição das propostas educacionais, o que abrange o processo de elaboração do próprio regimento escolar (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 77).

Para tanto, cabe aos regimentos escolares disciplinar as formas como a família vai tomar parte dessas proposições no âmbito interno das unidades de ensino.

Ainda sobre a matéria, importa anotar que está intimamente ligada ao artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente que aponta que a criança e o adolescente, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a serem ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de proteção dos direitos, devendo ter sua opinião devidamente considerada.

3.3.2 Deveres do Estado, da criança e do adolescente e obrigações das famílias e dos dirigentes escolares

A proclamação de um direito humano não se encerra em si. Dela, compromete, igualmente, uma carta de deveres e obrigações para a administração pública e para o cidadão. No âmbito do Estado, impõe-se aos poderes a tarefa de realização das finalidades anunciadas: a escola para todos, a educação ofertada com qualidade, a proteção contra violências e maus-tratos incorporados na cultura escolar, etc. Da parte dos cidadãos, a matrícula, a frequência e a participação na ambiência escolar, por exemplo.

A gama de direitos elencados basicamente no Art. 227 da Constituição Federal, os quais constituem direitos fundamentais, de extrema relevância, não só pelo seu conteúdo como pela sua titularidade, devem, obrigatoriamente, ser garantidos pelo Estatuto, e uma forma de tornar concreta essa garantia deu-se, justamente, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual tem a nobre e difícil tarefa de materializar o preceito constitucional (VERONESE, 1996, p. 94).

No que informa a autora, a legislação com foco na Proteção Integral às Infâncias torna-se imprescindível para que os preceitos constitucionais não recaíssem numa proclamação de intenções. Mas, por ela, estabeleceu a existência de um conjunto de mecanismos que assegure a proteção especializada, diferenciada, incondicional.

No que se refere especificamente ao tema das garantias dos direitos fundamentais (mecanismos existentes para a efetivação de direitos), a Constituição avançou, tendo

previsto uma série de remédios jurídicos próprios para sua proteção, tais como a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo etc. (DUARTE, 2007, p. 695).

Desta feita, os direitos e garantias preconizados no rol dos direitos fundamentais não prescindem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (Art. 5º).

Destacam-se por seu alcance e atuação, especialmente, as atribuições definidas ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público pelo Estatuto, e somando-se às intencionalidades à proteção dos direitos educacionais, o Tribunal de Contas de Pernambuco. Sujeitos que no uso de suas atribuições tem atuado intensamente na exigibilidade dos direitos sociais.

a) Dos deveres do Estado

O artigo 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente pormenorizou as ações governamentais que conduzam ao atendimento efetivo das pessoas desde a creche ao Ensino Médio, além do atendimento especializado às pessoas com deficiência. Ao adolescente trabalhador, garantiu o ensino noturno regular e asseverou a implantação de programas suplementares de material didático, transporte e alimentação escolar e assistência à saúde.

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 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 adolescente trabalhador;
- VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Este artigo vem assegurar o que é dever do Estado no que pertine à educação. Note que todos eles, sem exceção, guardam inteira simetria naquilo que já havia sido estabelecido pela Constituição Federal.

E fiel ao princípio da Proteção Integral, traz uma incumbência para o Estado, nos parágrafos do artigo acima citado:

§ 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 frequência à escola.

O primeiro parágrafo estabelece, com suficiente clareza, que o ensino é direito público subjetivo. Isso implica afirmar que o “reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente” (DUARTE, 2004, p. 115).

Por entendimento deste artigo, é de responsabilidade da governança estatal adequar equipamentos e elaborar propostas pedagógicas específicas que permitam, por exemplo, a inserção/reinserção escolar de crianças e adolescentes em qualquer fase do período letivo.

Frente tal concepção da educação como direito social subjetivo, o artigo 208 do Estatuto, com a finalidade de legitimar a judicialização, em caso de desrespeito ao direito à Educação, prevê.

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.

§ 1º As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei (*grifos inseridos ao original*).

Dito de outra forma, é de responsabilidade do Estado a oferta de escolas a todas as pessoas que encontram em condições de frequentá-la, inclusive aos adolescentes em privação de liberdade. E, de forma compulsória, pela legislação atual⁵⁰, a crianças a partir de quatro anos de idade, tendo em conta que o seu não oferecimento regular ensejam aos prejudicados a busca de mecanismos judiciais para responsabilidade administrativa das autoridades competentes. Isto significa, em última instância, a recorrência ao que se refere a Lei 8.429 de junho de 1992, no que se refere aos atos de improbidade administrativa.

Isto quer dizer que ações de responsabilização contra o Poder Público podem ser interpostas, caso não satisfeitos, de maneira espontânea, os direitos assegurados às crianças e adolescentes – neste caso, pela má prestação da educação básica.

Diante da extrema relevância dos direitos e interesses que estão em jogo, assim como da clareza dos deveres impostos fundamentalmente ao Poder Público para com suas crianças e adolescentes e do alcance do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, a mencionada intervenção judicial pode ser dar da forma

⁵⁰ Conforme a Constituição Federal do Brasil de 1988, 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 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

mais ampla possível, através de “todas as espécies de ações pertinentes”, tanto no plano individual quanto coletivo (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 308).

Desse jeito, proporciona, de maneira concreta, a Proteção Integral infanto-adolescente prometida desde o primeiro artigo estatutário.

Este dispositivo também dará respaldo à discussão de qualidade educacional, já que é possível entender que a *não oferta do ensino obrigatório ou sua irregularidade* incorre gravemente para ausência da qualidade – o que abordaremos mais tarde.

b) Dos deveres da Criança e do Adolescente

Abalizados como sujeitos de direitos pelo Estatuto, aos estudantes a Educação ao mesmo tempo em que é um direito é compelido uma carta de obrigação, tendo em vista a intrínseca relação entre a declaração de direitos à disposição do cumprimento de deveres. Adverte-se, ainda que os atos de violação do direito educacional podem ser praticados pela própria conduta da criança e/ou do adolescente.

De forma não explícita, aponta o Estatuto, que o dever a ser observado pelos infantis no que toca à garantia da Educação, versa sobre o próprio empenho à frequência regular à unidade de ensino. Ressalva-se, aí, que a garantia de sua permanência na escola é listada como uma das Medidas de Proteção, aplicável pelo Conselho Tutelar.

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

[...]

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental.

É também listada como uma das garantias exigidas para aplicação de Medidas Socioeducativas em meio aberto ou de semiliberdade.

Art. 120. O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º São obrigatórias a escolarização e a profissionalização [...]

Posto ser obrigação da família manter o vínculo da prole com escola, não é admitida a penalização à criança ou ao adolescente senão sua reinserção na unidade de ensino, bem como não seria possível condicionar a sua permanência na escola por livre iniciativa, assim como sua desenvoltura cognitiva, ou mesmo comportamental.

Nestes termos, o Estatuto confere compromisso aos gestores públicos a fim de que estes estimulem “pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos” na rede regular de ensino.

O estímulo ao desenvolvimento de propostas pedagógicas inovadoras, que se mostrem “atraentes” aos alunos, é também (e particularmente) válido para adolescentes que trabalham, apresentam defasagem idade-série e/ou frequentam o ensino médio. (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 84).

Entende-se com isso que solidariamente a escola deve corresponder às expectativas dos estudantes, trazendo-lhes perspectivas concretas de uma vida melhor não apenas no futuro, mas também no presente.

c) Das obrigações das Famílias

A Educação, é um dever condizente aos familiares, como é possível observar no que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 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 (*grifos inseridos ao original*).

Embora este artigo não esteja tratando estritamente da escolarização, é preciso condicioná-lo à relação estabelecida pelo artigo primeiro da LDBEN que impõe a Educação numa possibilidade dialógica, construída e interligada às várias dimensões das relações do ser humano. Igualmente, compreendendo que a qualidade da educação não se encerra no processo de ensino, quando os pais descumprem o seu dever não atendem as expectativas de humanização dos sujeitos infantis.

Também aos familiares foi atribuída a obrigação de matricular os filhos ou pupilos na rede regular de ensino. Essa regra é imposta como atribuição, conforme o artigo 55, que estabelece: “os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”. Mas, também aplicada como uma Medida de Proteção pelo Conselho Tutelar aos mesmos, como alternativa de sanar violações dos direitos educacionais:

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

[...]

V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar.

Resta saber que o “não cumprimento dessa obrigação é passível de sanções de natureza civil e penal aos pais e responsáveis” (FERREIRA, 2010, p. 76), pois estabelece o artigo 249 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 249. Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Neste percurso, a falta de matrícula do filho ou pupilo, na condição de criança ou adolescente, na educação básica (da pré-escola até a conclusão do ensino médio) configura, em tese, o crime de abandono intelectual, previsto no Art. 246, do Código Penal Brasileiro.

d) Das obrigações dos dirigentes educacionais

Estabeleceu o Estatuto, como obrigações impostas aos dirigentes dos estabelecimentos escolares:

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

Ressalta-se, com conformidade com o disposto no artigo 245, que a simples suspeita de que a criança ou adolescente foi vítima de maus-tratos, já torna a comunicação obrigatória, sob risco de pena pela prática da infração administrativa. Por conseguinte, as escolas terão responsabilidades, não apenas com a frequência e o aproveitamento escolar dos estudantes, mas com seu bem-estar integral.

Por este entendimento, o Comissariado da Infância e Adolescência da cidade de Açailândia, no Maranhão, denunciou os dirigentes escolares que não estavam cumprindo este dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme divulgou *web portal* de notícias G1-Maranhão, em matéria publicada no dia 28 de fevereiro de 2013⁵¹.

De acordo com o texto noticioso:

O comissário da Infância e Juventude, Fabrício Gomes, comentou o cumprimento da lei. “Temos recebido muitas denúncias em relação a maus-tratos da cidade de Açailândia e cidades vizinhas como São Francisco do Brejão e, diante disso, há algum tempo, temos tomado algumas medidas como, por exemplo, oficiar os diretores de escola que nos comunicassem os casos de maus tratos e evasão escolar; contudo, não obtivemos respostas”, contou.

Apesar de vários veículos que se possam prestar as denúncias, quanto maior a interação entre o agressor a unidade de atendimento à criança menos há a prática de denúncia, evitando o confronto, a exposição ou indisposição com o agressor.

Também, é atribuído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente às escolas (Art. 58) o respeito às identidades infantis e suas características socioeconômicas:

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

⁵¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/02/escolas-tem-que-denunciar-maus-tratos-contra-criancas-diz-conselho.html>.

Enviesados por esta lógica, assumem o professor e os dirigentes dos estabelecimentos de ensino a tarefa de promover as mudanças necessárias que elevem as escolas à realização da democracia e da igualdade de oportunidades, permeadas axiologicamente sob a lógica da Proteção Integral.

3.4 A Educação como (in)efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente

O paradigma menorista construído social e juridicamente no século XX, de cunho preconceituoso e eugênico, contravertia os anseios de uma sociedade mais justa, que respeitasse a infância sob o olhar da dignidade humana, encontrou sua declinação a partir das muitas e variadas fora de mobilizações e discussões deflagradas, de forma especial pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e pelo Fórum DCA, que precipitaram no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 o novo direito da criança e do adolescente, baseado nos princípios do Maior Interesse e da Proteção Integral – respeitando a sua condição de pessoa em situação peculiar de desenvolvimento.

Sua regulamentação aconteceu pouco depois, pela Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990 – que entalhou em forma de lei os novos direitos/velhas pautas dos movimentos sociais e de direitos humanos, em consonância com a norma internacional.

Por isso, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente representa uma ruptura democrática com o modelo imediatamente anterior, tendo sido construído por diversas mãos, com a intenção de dignificação da pessoa. Dessa forma,

pode ser considerado como uma das maiores conquistas da sociedade brasileira, tendo inspirado 16 países latino-americanos. Ele chamou a sociedade como um todo à responsabilidade e colocou definitivamente os direitos de crianças e adolescentes no centro da agenda pública, como prioridade absoluta (GADOTTI, 2015, p. 15).

De objeto de intervenção do Estado, a criança e o adolescente foram reconhecidas como sujeitos de direitos e o país deixou para trás uma lei discriminatória, repressiva e segregacionista para a infância e inverteu a lógica da operacionalização das políticas públicas nas últimas três décadas.

Essa virada de concepção e do papel dos atores da rede de proteção foi registrada no editorial do periódico Diário de Pernambuco do dia 13 de outubro de 1990:

O Estatuto da Criança e do Adolescente, que entra em vigor a partir de hoje no país, é motivo de comemoração ou cara feia por parte de quem convive no dia a dia com problemas de 500 mil abandonados no Estado. A Lei 8.069 pôs em terra o antigo Código de Menores e provocou uma revolução, nos últimos meses, no tratamento que vinha sendo dado à questão. Entidades civis e governo, o sistema judiciário, as autoridades policiais, todas até agora terão de se adequar a uma nova realidade: *a criança e o adolescente têm voz e vez (grifos inseridos ao original)*.

Apesar de descrito neste editorial a vontade de radical mudança na realidade da criança e do adolescente, muitos prefeitos, juízes, promotores, delegados de polícia, entidades de atendimento direto à criança, famílias, escolas... e inclusive o próprio jornal, não seguiram as diretrizes legais previstas, ou mantêm-se resistentes em implementar esse novo modelo de relação com a população infanto-adolescente, estabelecendo uma gestão proforma.

Mas, sem dúvida, esta lei foi positiva, não apenas para crianças e adolescentes anteriormente em situação irregular, mas para o país todo. Conforme avaliação do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef (2015, p. 05) em decorrência das comemorações dos vinte e cinco anos do Estatuto, aponta que o legado desta Lei no período

está marcado por importantes conquistas para crianças e adolescentes. O Brasil é uma das nações que têm se destacado por reduzir a mortalidade infantil. Com isso, superou a meta de redução da mortalidade infantil prevista nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) antes mesmo do prazo estabelecido. Nesse período, todos os indicadores relacionados à educação avançaram e o País está próximo de assegurar 100% das crianças no ensino fundamental. Hoje, é um exemplo para outros países na estruturação e implementação de uma vigorosa rede de proteção social, com políticas de referência como o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Bolsa Família.

Embora tivéssemos registrados inquestionáveis impactos nas políticas sociais brasileiras reverberando na vida das crianças e dos adolescentes⁵², no marco do vigésimo quinto aniversário, por incrível que pareça a sua consolidação ainda representa grande desafio aos municípios, tanto em termos institucionais quanto em termos culturais.

Nesse campo de batalhas, inclusive com o Poder Judiciário que era soberano em relação às demandas de famílias, crianças e adolescentes pobres. Sequer os operadores do Estatuto da Criança e do Adolescente mantêm uma boa relação com esta lei, como podemos aferir na pesquisa *Conhecer para Fortalecer*, que trata de um levantamento feito pela Escola de Conselhos de Pernambuco (2014) sobre a Estrutura e o Funcionamento dos Conselhos de defesa dos direitos da Criança e do Adolescente dos municípios pernambucanos.

⁵² A redução na mortalidade infantil (de até 1 ano) e na infância (de até 5 anos) é, sem dúvida, um dos principais avanços na área da infância decorrentes do Estatuto da Criança e do Adolescente. Entre 1990 e 2012, a taxa de mortalidade infantil caiu 68,4%, chegando a 14,9 mortes para cada 1.000 nascidos vivos, de acordo com o Ministério da Saúde; Hoje, mais de 60% dos partos ocorridos no Brasil são de mães que fizeram, no mínimo, sete consultas de pré-natal. Há 20 anos, menos da metade das gestantes brasileiras realizava o número de consultas recomendado; A taxa de cobertura vacinal se expandiu, especialmente nas regiões onde a vacinação era menos presente no início da década de 1990. O Brasil é um dos países que oferecem, gratuitamente, o maior número de vacinas à população, disponibilizando mais de 300 milhões de doses anuais de vacinas, soros e outros; De 1990 a 2013, o percentual de crianças com idade escolar obrigatória fora da escola caiu 64%, passando de 19,6% para 7%; Atualmente, 95% das crianças brasileiras possuem registro civil de nascimento; A incidência do trabalho infantil entre a população de 5 a 15 anos reduziu-se consideravelmente nos últimos 20 anos. Entre os mais novos, de 5 a 9 anos, o trabalho infantil está próximo de zero. Redução aconteceu em todas as regiões. Na Região Nordeste, porém, a queda foi de 75%; Há uma tendência de queda da transmissão vertical do HIV que se mantém desde 2004. Sucesso do País é reconhecido internacionalmente.

Conforme esta pesquisa, apenas 33% dos Conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente de Pernambuco são totalmente a favor do Estatuto da Criança e do Adolescente. Reflexo do pouco conhecimento sobre esta legislação, já que apenas 8% destes conselheiros afirmaram conhecer bem o Estatuto, e 78% afirmaram pouco conhecer os direitos da população infanto-adolescente. Igualmente pouco conhecida é a realidade das crianças e adolescentes sobre a qual estes sujeitos atuam, numa proporção de 83% desses órgãos não terem diagnóstico situacional dessa população.

Por conseguinte, o principal desafio do Estatuto da Criança e do Adolescente é fazê-lo conhecido, inclusive pelos próprios profissionais que trabalham em outras áreas das políticas sociais e educativas, mas de modo especial, a mídia que tem o papel de promover os direitos humanos conforme a Constituição tem-se apresentado como propulsora de rejeição a estes.

Ora, coube ao Estatuto da Criança e do Adolescente legislar em matéria educacional por mais de meia década, e talvez ele seja um dos principais vetores para atingirmos os resultados positivos que anteriormente elencamos. No entanto, há muitos desafios a enfrentar para se assegurar tal empreitada.

Ainda não alcançamos a totalidade de crianças matriculadas no ensino regular, ainda mais quando, a partir de 2016, torna-se obrigatório a oferta de educação desde os 04 anos de idade. Tampouco respeitamos algumas exigências, como a unidade escolar ser prioritariamente próxima da residência do educando, ou alimentação de escolar com qualidade, ou a efetividade da gestão escolar democrática – elementos que concorrem para qualidade da educação, ao menos na perspectiva democrática e social.

Embora em idade para frequentar o Ensino Médio, muitos adolescentes ainda não terminaram o ensino fundamental. Em 2014, quase 17% de crianças e adolescentes do ensino fundamental ainda estavam com dois ou mais anos de atraso escolar. Esse é um fato preocupante, já que o fracasso escolar é um dos principais fatores de risco à permanência dos alunos na escola. Mas não é o único: adolescentes abandonam a escola por causa da discriminação, da necessidade de trabalhar, da gravidez na adolescência e pelo fato de a escola não ser atrativa.

Mas, além das questões relativas ao acesso e à permanência, há também a qualidade do ensino, ao menos àquela mensurada. De acordo com a Unesco (2016), o aluno está na sala de aula, mas não aprende. É uma exclusão intraescolar: 22% dos alunos saem da escola sem capacidades elementares de leitura e 39% não têm conhecimentos básicos de matemática.

Além disso, os índices de analfabetismo permanecem altos. Treze milhões de brasileiros não sabem ler nem escrever, o que faz do Brasil o oitavo país com maior número de analfabetos do planeta Terra.

**Todo sistema de educação é uma maneira política
de manter ou de modificar a apropriação dos discursos,
com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.**

Michel Foucault

4. A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NOS DISCURSOS DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A qualidade da Educação figura como um dos principais resultados a serem alcançados pelas diferentes, e até divergentes, políticas educacionais. É meta imposta aos dirigentes educacionais, o principal produto de marketing e da standardização escolar. Sob estes enfoques, a qualidade é tomada como pauta dos mais diversos espaços da vida humana, ocupando desde as ações públicas (como as que neste trabalho fazemos inventário, da pauta das organizações da sociedade civil de controle social, dos planos de governo, vertendo nos estudos e trabalhos acadêmicos), aos *lócus* privados. Mas, não raras vezes, sobressaem-se como a principal manchete de jornais, da conversa entre as comadres que se encontram na porta da escola ao deixarem seus filhos com a esperança de que seus direitos estejam protegidos.

Assim observa Enguita (2001, p. 95):

Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, “qualidade”. Desde as declarações dos organismos internacionais até às conversas de bar, [...] todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração. A qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar.

No entanto, o que parece ser consenso vem se desdobrando em fortes disputas graças aos múltiplos conceitos que este termo pode assumir e de concepções distintas de padrões de qualidade que sejam desenhados para as políticas educacionais.

Esses discursos de qualidade se associam com a finalidade da Educação descrita anteriormente e, portanto, com qual modelo educacional o Brasil viria assumir a partir do reconhecimento da criança e do adolescente como *sujeitos de direitos*.

Entretanto, dois enfoques principais na compleição das políticas educacionais, reverberadas no discurso de qualidade, vão ter hegemonia a partir da década de 1990, mesmo que não houvesse oposição na instituição da finalidade educacional inscrita na Constituição Federal traços de uma e de outra, pendularmente, vão ganhando força de regulação dessas políticas, ora voltando-se para assegurar o feito da *qualificação para o trabalho*, ajustados aos interesses do mercado, ora se virtando para o *pleno desenvolvimento da pessoa humana e o preparo para o exercício da cidadania*, aproximando-se dos anseios de movimentos que visam a promoção da educação dimensões mais abertas e complexas do próprio ser humano, tais como os aspectos social, cultural e ambiental da educação, bem como o conhecimento técnico. Concomitantemente presentes numa relação de conflito e aproximação, tem como resultado a construção de uma política educacional ambígua e pendular, desde este período perpassando pelos governos subsequentes.

De toda sorte, nos conceitos de qualidade proferidos de um lado, ou de outro, não há imparcialidade. Na semântica dessa expressão estão implícitos posicionamentos políticos, ideológicos, interesses comerciais e, inclusive, luta de classes. Daí que sua definição está imbricadamente condicionada ao lugar social, ao tempo e contexto histórico e as ideologias trazidas pelo interlocutor. Elias (1997, p. 102-103) salienta que,

o conceito de qualidade tem um caráter dinâmico, ou seja, cada momento histórico foi marcado por um determinado padrão de qualidade, o que se pensava sobre qualidade de ensino no passado não se sustenta hoje, pois o conceito não é estatístico e tem a marca diferenciadora da classe social.

Em busca de uma definição rápida de qualidade, sua definição estaria para o conjunto de propriedades, atributos, condições e características positivas inerentes a um objeto ou pessoa e que são capazes de distingui-lo ou classificá-lo como o atributo que permite aprovar, aceitar ou refutar o objeto com base em um padrão de referência. Esta definição implica em uma ideia de comparação. Isto é, podemos “dizer que um objeto tem qualidade se suas características permitem afirmar que ele é melhor que aqueles objetos que não as possuem ou que não as possuem em igual grau” (DAVOK, 2007, p. 506).

Para as ciências humanas e sociais “o conceito mais usual é que qualidade significa a perfeição de algo diante da expectativa das pessoas. Nessas áreas, qualidade não existe como elemento mono (perfeição), ela exige a relação de dois elementos (perfeição e expectativa) (DAVOK, 2007, p. 507)”. Nesse trajeto Demo (2006, p. 11) sugere que qualidade converge com a ideia de bem feito e completo, sobretudo quando o termo se aplica à ação humana. Qualidade “aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para ser do que para ter”. Para ele, a educação é o *termo resumo* da qualidade nas áreas social e humana, pois entende que não há como chegar à qualidade sem educação.

No caso da educação, a qualidade é um valor atribuído a um processo educativo. Porém, podemos observar que esse conceito vinculado ao ímpeto comparativo tem sido aplicado, e quando a qualidade é confrontada a um valor atribuído a um processo ou um produto poderemos compará-la a um método de produção fabril-industrial. Esse juízo implica uma relação de custo-benefício, técnica aplicada, eficiência, eficácia, efetividade e relevância do serviço prestado.

Por isso, alerta Risopatrón (1991, p. 17), que “la mirada desde calidad educativa implica un juicio, pero no calquier tipo de juicio”. No contexto das ciências da educação, “la calidad es un valor que requiere definirse en cada situación y no puede entenderse como un valor absoluto” (Idem, p. 15). Assim, o conceito de qualidade é delineado por novos contornos e, para se chegar a alguma definição, é preciso considerar sua relatividade frente cada situação.

Para a autora em tela, a qualidade é um significante e não um significado, podendo assumir múltiplos sentidos.

el concepto de calidad, en tanto significante, es referente de significados históricamente producidos y en esse sentido es un concepto que no puede definirse em términos esenciales ni absolutos; por tanto, tampoco es un concepto neutro. No es pensable una sola definición de calidad, dado que subyacen en ella las que se adopten acerca de sujeto, sociedad, vida y educación. Al dar supuesto el concepto de calidad y solo operar con él, este aparece como si fuera neutro y universal. Sin embargo, la definición de la calidad de la educación conlleva posicionamiento político, social y cultural frente a lo educativo (RISOPÁTRON, 1991, p. 15).

Por assim dizer, a qualidade da educação vai adquirir seus significados a partir de onde e de quem a analisa. Hurtado et al. (s/d, p. 13), ressaltam que

el significado de la calidad de la educación dependerá de la perspectiva social desde la cual se analiza, de quiénes lo hacen (los padres, los educadores, miembros de la comunidad) y desde el lugar en que se hace (práctica educativa, planificación a nivel ministerial).

Daí, uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares, como aquela que permite a aquisição de uma cultura acadêmica ou literária. Mas pode ser aquela que desenvolve a máxima habilidade técnica para servir ao sistema produtivo, ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo.

Sendo múltiplas as conotações desta palavra, uma breve definição não poderia capturar toda a profundidade de análise que seu sentido pode levantar. Também, não sendo possível defini-la de maneira objetiva, haveremos de admitir complexa a sua conceituação.

Por assim dizer, ao transpor a expressão qualidade para os sistemas educacionais, a nossa atenção incidirá sobre os conceitos-fundantes dos vários discursos de qualidade hegemônicos nas últimas décadas, e que têm influenciado as políticas educacionais buscando compreendê-los em particular na sua capacidade de promover [ou não] a proteção integral.

4.1 Discursos e disputas recorrentes ao conceito de Qualidade Educacional

O Brasil foi o primeiro país a ratificar a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, tendo incorporado na Constituição Federal – e mesmo antes de sua aprovação pelas Nações Unidas, implantou no seu território uma nova lógica de proteção à criança e adolescência, assegurando-lhes prioridade nas políticas públicas e elevando-os à categoria de sujeitos de direitos. Isso possibilitou, dentre outras coisas, a universalização do Ensino Fundamental, mesmo que novas concepções macroeconômicas e políticas advindas com a ideologia neoliberal, e adotada pelo Estado brasileiro, refrearam os avanços ambicionados.

A intensificação da participação política e a articulação da sociedade civil levaram, em 1988, à definição constitucional de uma série de direitos sociais que supunham uma ampliação significativa do escopo da atuação do Estado, reforçando também novas expectativas de atendimento da sociedade. Ao mesmo tempo, no entanto, agravava-se a crise econômica e ganhavam terreno as teses de enxugamento do Estado (CAMPOS, 2000, p. 07).

As crises políticas e econômicas do início da década de 1990 levaram a uma colisão com a concepção de oferta da Educação como a garantia dos direitos fundamentais tidos pela Carta Constitucional de 1988 e pelas diversas ratificações de convenções internacionais. Apesar das estratégias de resistência das organizações da sociedade civil, o governo Fernando Henrique Cardoso optou por subscrever e executar as políticas de reestruturação do Estado, justificada pelas necessidades de ajustes estruturais propostas pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), provocando o estrangulamento da garantia desse direito pelo viés do financiamento.

De fato, pode-se afirmar que as políticas educacionais possuem como características a supressão da concepção de direito, revelam sua natureza contencionista-reformista e compensatória e discricionária, valorizam o deslocamento das decisões do âmbito público e coletivo para o privado, hierarquizam as instituições escolares e acadêmicas, induzem as instituições educativas a assemelharem-se à lógica empresarial, priorizam os critérios econômicos e reduzem educação à formação para o trabalho (SILVA, 2002, p. 175).

Decorrente desse reposicionamento do Estado, de tipo neoliberal, a construção dos discursos de qualidade em Educação vai ser profundamente afetada, tomando como eixo as diretrizes da economia privada na gestão da coisa pública. A partir daí, as concepções de qualidade que começam a ser defendidas para os sistemas educacionais têm predominância o arranjo organizacional proveniente das empresas privadas, em busca da eficiência e economicidade como resultados a perseguir. Com isso, “as técnicas empresariais e a *Qualidade Total* e suas metodologias começaram a ser adotadas em muitas redes de ensino” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21 – *grifos inseridos*). Essas reformas impulsionaram também os sistemas centralizados de avaliação de desempenho escolar, que acabaram por confirmar a precariedade do ensino que chega até a maioria da população brasileira.

Os segmentos sociais, especialmente que tinham contribuído para a construção do novo direito das infâncias refutaram essa pauta de qualidade, e apresentaram uma proposta que levasse em consideração os princípios da Proteção Integral. Esta proposta foi introduzida sob um conceito de *Qualidade Social*, para marcar as diferentes posições.

Entretanto, a despeito do antagonismo anunciado, tais proposições discursivas conviveram simultaneamente na operacionalização das políticas educacionais implementadas a partir do Ministério da Educação (MEC), perpassando os governos Lula e Dilma.

Mesmo que no período pós-noventa tenham sido notados avanços importantes no que toca a diminuição da pobreza e seus efeitos nocivos, e possibilitado a inserção social destes setores, ou pelo menos, atenuado à perpetuação da condição da criança pobre exposta a explorações e violências por meio de programas como *Segundo Tempo*, *Mais Educação* e *Bolsa Família*, etc., os discursos imbricados na racionalidade das políticas educacionais ainda seguem “promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos” (OLIVEIRA, 2015, p. 627), fazendo ressurgir não apenas as desigualdades educacionais, mas gerando desproteção aos infantis.

Além disso, podemos anotar que a confluência de tais princípios dos discursos de qualidade não se restringe ao âmbito de política educacional em sua gênese, mas vai assimilando novas conformações Brasil a fora, em função das próprias concepções locais de estados e municípios – conforme a acepção federativa do país, assumindo assim vários vieses de orientações das políticas educacionais, resultando em múltiplas aplicações do conceito de qualidade como justificador de ações completamente insólitas.

Também importante reconhecer que essas duas correntes político-filosóficas a disputar hegemonia nas últimas décadas, não se constituem nos fatores que trouxeram à preocupação quanto à qualidade da Educação no Brasil. Gadotti (2010, p. 05) assegura que esse assunto é recorrente entre os educadores há muito tempo. De fato, essa preocupação pauta o debate, pelo menos, desde o século dezenove, como indicam Carreira e Pinto (2007, p. 18).

Em interessante trabalho de 1889, originalmente publicado em francês sob o título História da instrução pública no Brasil, José Ricardo Pires de Almeida cita dois problemas que afetavam a qualidade das escolas públicas brasileiras. O primeiro refere-se à ausência dos segmentos mais ricos da população em seu interior. [...] O segundo problema refere-se à inexistência de cursos de formação de professores, o que induzia a criação de escolas apenas no papel, bem como o afastamento natural das pessoas inteligentes, de uma função mal remunerada.

Ora, os problemas em relação à qualidade não são novos. Porém, os discursos que tendem a trazê-la ao centro do debate decorrem de influências ideológicas próprias de cada época. Hoje, o discurso em voga encontra fundamento ainda sob o contexto da Guerra Fria.

A (re)tomada da discussão em torno da qualidade da Educação, ao ponto de assentá-la na centralidade da construção da política educacional, em escala global deu-se a partir do lançamento do relatório *Uma Nação em Risco* (1983), nos Estados Unidos da América, que alertava que o estado da educação naquele país ameaçava a competitividade e a integridade nacionais como consequência.

Nos anos subsequentes, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveu diversas reuniões com os ministros da Educação dos países-membros, resultando na decisão de promover a qualidade educação como tarefa prioritária.

En 1984, las autoridades norteamericanas organizaron – conjuntamente con la OCDE – una reunión internacional de Ministros de Educación que estableció que la calidad de la educación básica debía transformarse en una tarea prioritaria para los países de la OCDE. Tal conclusión dio lugar, a su vez, a una serie de reuniones internacionales orientadas a vincular la calidad con distintos componentes de la educación como son el currículo (1985), la dirección escolar (1986), los docentes (1986), la evaluación y la supervisión (1986), todos los cuales convergen en el informe internacional “Escuelas y Calidad de la Enseñanza” (1990) y en el Debate Ministerial sobre Educación y Formación de Calidad para todos (1992) (CASASSUS, 1995, p. 42).

O movimento da OCDE tende a vincular a qualidade educacional com a capacidade produtiva das indústrias dos países capitalistas. Nessa empreitada é preciso considerar que o conceito de qualidade não é meramente descritivo, mas contém um valor programático, indutor de práticas sociais. De tal maneira, muito influenciou as políticas educacionais no Brasil, especialmente por meio das intervenções das agências multilaterais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio (OMC).

Por assim dizer, as concepções de qualidade de educação não estão apenas para uma disputa de significados, mas vinculam-se a estes sentidos e significados metas e orientações de ações. Então, debruçar-se sobre o tema permite analisar as interferências e influenciar no campo da construção das políticas de Educação, considerando que sua compreensão, como já afirmamos, é sujeitada à sua época. Tal modo que, necessário se faz explicitar o que se pensa como qualidade quando dela se fala, ao passo que recuperamos alguns significados dados pela comunidade acadêmica que influenciam, senão problematizam os vários discursos atuais.

Pudemos confirmar, em decorrência do levantamento documental mencionado no primeiro capítulo, a construção científica acerca da qualidade em educação, respondendo ao campo empírico, que traz uma multiplicidade de significados e sentidos. Dessa forma, toma-se de capital importância, para a construção do discurso proposto neste trabalho percorrer conceitualmente as concepções e discursos de qualidade em disputa. Elucidar as diversas concepções de qualidade educacional

não se trata simplesmente de examinar qual seria o “verdadeiro conceito de qualidade de educação” – ou de uma educação democrática –, mas de confrontar as alternativas em função de suas implicações morais e das práticas educacionais que implicam ou que delas derivam e para as *quais se pede a adesão* (CARVALHO, 2004, p. 329 – *grifos inseridos ao original*).

Nesse intuito, tentar-se-á desvelar o cerne das principais correntes ideológicas em disputa no Brasil nas últimas décadas, como auxílio para entendermos o que propõe as práticas sociais em defesa da qualidade da educação, fundamentadas na proteção integral.

Essas concepções de qualidade coexistem como os principais discursos na arena educacional, influenciando as diversas políticas públicas locais e nacionais, a incidência política de organizações e articulações da sociedade civil e da sociedade política e são encontradas nos documentos das diretrizes reguladoras da educação nacional. Assim sendo, não se furtaria das concepções dos sujeitos desta pesquisa.

a) A expansão da escolarização como discurso de qualidade

A década de 1980 pode ser considerada como o decêndio da revolução dos direitos humanos da criança e do adolescente. Não apenas porque através do advento do movimento protagonizado pelos próprios meninos e meninas foi possível gravar na Constituição o princípio da Proteção Integral, mas porque causou uma reviravolta na própria organização do Estado, e porque do ponto de vista do direito educacional iniciou-se a mais recente ampliação de acesso das classes populares à escola, sem reversos.

Esse período também vai ser marcado pelo advento do consenso nacional em torno da necessidade de melhoria da qualidade da educação – embora se inaugure uma disputa de concepções das políticas que a gerarão, substituindo o discurso da ampliação do atendimento do sistema educativo.

Até então a pauta mais tradicional da agenda dos desafios educacionais do século vinte, a ampliação do acesso se colocava frente ao massivo processo de exclusão que se dava desde a entrada na vida escolar, restrita principalmente a uma pequena elite. Frente a esta realidade, requeria-se a democratização do acesso, buscando-se um modelo de escola pública de acesso universal.

De fato, ainda que houvesse uma proposta de expansão da educação para todos, suscitada pelas lutas republicanas no século XIX, a proclamação da República não a materializou, mesmo quando a fez garantia nas Cartas Constitucionais.

A expansão da educação pública fora prometida desde as primeiras manifestações da propaganda republicana, na década de 1870. Muito comentada e pouco difundida, essa escola de massas foi novamente anunciada na abertura do século XX e efetivamente se expandiu um pouco mais, depois de algumas reformas educacionais da década de 1920. Todavia, uma expansão efetiva e contínua na oferta de vagas públicas só se verifica com números mais expressivos depois da década de 1930 (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 12).

Esta expansão da escolarização no Brasil anotada depois dos anos trinta ocorreu em três grandes períodos.

O *primeiro momento*, nos anos 1930, sucedido pela discussão sobre o direito à educação na década imediatamente anterior. Neste entendimento, o marco inicial desse debate funda-se

em 1926, quando a Constituição de 1891 passou por um processo de revisão. Ampliação de acesso e qualidade foram questões decisivas em todos os debates sobre a política educacional a partir daí.

De acordo com Cury (1996, p. 104), por este processo revisional foi elucidada a importância estratégica do Estado, com enfoque na União, na propagação e materialização da educação básica como elemento essencial da construção da própria esfera pública. Daí se antecipava alguns pontos que seriam consagrados na Constituição de 1934 como direito social à Educação:

Com a criação de um ministério [1930] voltado para o tema, em uma época de instalação de grandes indústrias no País e de forte expansão no mercado interno, nasceu a regulamentação da educação brasileira, até então incipiente [...] A segunda Constituição da República, de 1934, lançou um dos mais notáveis avanços históricos do ensino no Brasil com a declaração de que a “educação é um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (BRASIL, 2010, p. 11 – *grifos inseridos ao original*).

Esse período se caracterizou pela grande resistência, tanto de alguns segmentos da sociedade, quanto de educadores e de estudiosos da educação, tendo como justificativa que a expansão conduziria a perda na qualidade de ensino (AZANHA, 2004). No entanto,

não há sustentação histórica nem densidade empírica suficiente para afirmar que a expansão da educação pública ampliou tão somente um serviço de “má qualidade”. A despeito da sistemática desvalorização da escola estatal, temos um quadro heterogêneo que, simultaneamente denuncia seus crônicos problemas mas que, frequentemente, nos traz relatos sobre escolas públicas consideradas de “boa qualidade” (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 20).

A despeito dos embates acerca da expansão *versus* qualidade, a partir da década de 1930 o Estado brasileiro foi marcado pela expansão econômica. O intervencionismo estatal marca profundamente o período que se estende até a década de 1960, tornando-se ativo na produção de capital. Há também, o “exercício de um forte papel de controle social, através das políticas sociais de seguridade, habitação, educação e saúde, originadas das demandas da luta de classes dentro do sistema capitalista”, conforme Fonseca (2009, p. 37).

Nesse contexto de mudanças nos processos de produção, de transformação tecnológica e de intervenção estatal, a educação passa a assumir um enorme grau de responsabilidade pelo desenvolvimento econômico, a partir de um discurso de preparação para o trabalho (treinamento) sob a afirmação da Teoria do Capital Humano que, a partir de então, passa a atribuir qualificação à educação pública. A Educação de qualidade associava-se à ideia de possibilidade de aumento da produtividade dos indivíduos, bem como capacitá-los à disputa em sociedade. Isto é, a estratégia era engajar a todos no conserto da edificação do país, no ethos do desenvolvimento (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 23). O Estado deveria financiar a Educação

que facilitasse o processo de trabalho, como ler, escrever e calcular. Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação, conforme proposto por Smith (1985, p. 246).

O *segundo momento* de vertiginosa expansão do ensino público inicia-se pouco antes do período de ditadura civil militar no Brasil e foi marcado pela expansão e aperfeiçoamento do ensino profissionalizante, do Ensino Médio e do Ensino Superior. Nessa época, o Ensino Primário era gratuito e oferecido pelo Estado, embora não alcançasse a totalidade do universo a ser atendido.

Novas metodologias de ensino ganharam espaço em todo o País. Por exemplo, o método de alfabetização do professor Paulo Freire foi adotado como política pública em 1961. Durante o regime militar (1964-1985), os modelos educacionais até então adotados foram dispensados. A ênfase do ensino no Brasil no período foi dirigida ao ensino profissionalizante (BRASIL, 2010, p. 12).

Na segunda metade da década de 1960 houve considerável ampliação quantitativa da escolarização, mesmo que,

no plano das políticas educacionais fique marcado a associação com as recomendações dos organismos internacionais por meio de acordos. Passando a educação a assumir claramente os desígnios apregoados pela lógica desenvolvimentista de reorganização do Estado, que previa a formação de capital humano como função social da escola (FONSECA, 2009, p. 40).

Uma década mais tarde, amplia-se a escolarização também para a Educação Infantil, especialmente sob influência do Unicef. Nesta data, o atendimento era feito por algumas instituições privadas, de maioria assistencial e, inclusive, de autoproteção comunitária contra a intervenção do Estado sobre as famílias que não tivessem recursos financeiros suficientes para manter a prole afastada das ruas, baseada na doutrina da situação irregular.

Desse modo, as camadas pobres da população puderam proteger seus *moleques* da polícia da política do Bem-estar do Menor, utilizando-se de seus próprios recursos e uma sensível ampliação no atendimento educacional.

No Brasil, a partir de meados dos anos 1970, durante o governo militar, o modelo de educação infantil não formal com pequeno investimento público voltado para as crianças pobres, proposto pelo UNICEF e pela UNESCO, encontrou terreno fértil para sua proliferação. Era necessário combater a pobreza, pois esta era uma ameaça à segurança nacional, por meio de políticas de assistência, entre elas os programas de educação infantil (LUCAS, 2009, p. 129).

Além da política de segurança nacional, essa fase se caracteriza pela implantação de políticas públicas destinadas a retirar os países subdesenvolvidos dessa condição. Deste modo,

as principais leis⁵³ que promoveram uma reforma no ensino nesse período, estão fundadas sobre dois objetivos, como anota Shiroma (2002, p. 36):

O primeiro era assegurar a ampliação da oferta do Ensino Fundamental para garantir formação e qualificação mínimas à inserção de amplos setores das classes trabalhadores em um processo produtivo ainda pouco exigente. O segundo, o de criar as condições para a formação de uma mão-de-obra qualificada para os escalões mais altos da administração pública e da indústria e que viesse a favorecer o processo de importação tecnológica e de modernização que se pretendia para o país.

Para atender a demanda educacional, é criada a jornada intermediária⁵⁴, é reconhecida a oferta de escolas em casa de professores, e se rebaixa salário desses profissionais. A Lei ampliou a obrigatoriedade escolar para oito anos, fazendo a fusão dos antigos cursos Primário e Ginásio. A faixa etária obrigatória passa a ser dos sete e quatorze anos de idade.

Porém, mesmo que na década de 1960 tenha ocorrido uma ampliação da cobertura dos serviços educacionais, a escola continuava a não atender a todas as pessoas em idade escolar e acabava não cumprindo sua função de ministrar uma cultura letrada ao povo brasileiro.

Além disso, por seu caráter propedêutico e seletivo associado a uma grande desorganização, deixava também de considerar as especificidades e as diferenças individuais dos alunos, transformando-os em “incapazes”, “reprovados” e conseqüentemente em “excluídos” (FREITAS e BICCAS, 2009, p. 186).

Azanha (2004, p. 340) assinala que um dos problemas da expansão educacional foi a resistência de parte do professorado, que assumiu a forma de uma profecia auto realizadora, fundada na convicção que a universalização levaria a uma inevitável queda da qualidade do ensino. Entretanto, foi a falta de suporte de capital fazendário para que financiamento e qualidade se associassem que impossibilitou a expansão desejada.

A lei [5.692/71] privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares pra afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os mais baixos índices de aplicação da história recente do país, menos de 3% do orçamento da união (SHIROMA, 2002, p. 39 – *grifos inseridos ao original*).

Melchior (1983) aponta que enquanto o PIB crescia e novas fontes de recursos eram criadas, o montante global relativo à receita de impostos aplicada na educação decrescia constante e gradualmente. A queda de investimentos na Educação decorre, sobretudo, pelo fato da Constituição de 1967 ter retirado o percentual dos impostos de vinculação obrigatória para esta política, embora tenha voltado em 1969 com a Emenda Constitucional n. 01, ficara limitada aos Municípios com a segunda, nos seguintes termos:

⁵³ Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências; e, a Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971 que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

⁵⁴ Chamada de *turno da fome*, funcionava das 11 às 15 horas.

Art. 15 [...]

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

[...] f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de *vinete por cento*, pelo menos, da receita tributária municipal.

Apenas com a Emenda Calmon, aprovada em 1983, mas aplicada somente em 1986 (a partir do orçamento em 1985) a vinculação das receitas foi restaurada, sendo definida *treze por cento* para a União e *vinete e cinco por cento* para estados, Distrito Federal e municípios.

Neste contexto, a discussão da qualidade passou a estar cada vez mais presente na agenda pública do Brasil, ao passo que a oposição vai ganhando terreno. O reverso do regime militar vai permitindo que outros debates influenciem a política educacional. Neste percurso, o esforço para melhoria da qualidade da Educação aglutinou novos atores.

A literatura educacional já vinha discutindo problemas relativos à qualidade do ensino público há mais tempo, mas essa preocupação começou a ter efeito nas políticas públicas após as eleições para governos estaduais em 1982, quando grupos de profissionais até então alijados das redes oficiais de ensino começaram a tentar colocar em prática programas de ação na área educacional que procurassem responder ao mesmo tempo às demandas dos movimentos sociais e aos problemas revelados pelos estudos existentes sobre escola pública (CAMPOS, 2000, p. 05).

Nesse período, “ganhou espaço a discussão acesso *versus* permanência, relacionando-se qualidade e eficiência do sistema com indicadores de repetência e rendimento escolar” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20). E, muito embora se colocasse como meta a ampliação de escolarização, em meados da década de 1980 era possível aferir resultados calamitosos:

50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% se suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza (SHIROMA, 2002, p. 48).

Muitos voltavam a insistir com veemência que a ampliação maciça das vagas escolares viria acompanhada da diminuição da qualidade da educação. De fato, ao colocar nesses termos, especialmente as relacionadas com o desempenho de alunos, professores, escolas e sistemas públicos de ensino para as elites brasileiras, que antes tinham a exclusividade da educação, a escola pode de fato ter perdido qualidade. Todavia,

Se por um lado, argumentava-se que a expansão de matrículas levava a uma perda de qualidade de ensino; de outro apontava-se para a questão democratização do acesso à educação, defendendo a ideia de que a população que era assim atendida trazia, com sua presença uma qualidade à escola, diferente, mas não pior, do que aquela antes existente (CAMPOS, 2000, p. 07).

De tal modo, inevitavelmente, a ampliação das oportunidades educacionais acarretou na alteração do sentido social da escola, trazendo consigo grandes desafios.

Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da escola, ou seja, com o processo de expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 8).

Neste sentido, as classes populares encontravam na escola a possibilidade de proteção contra as violências, o extermínio e a exposição às oportunidades desviantes de caráter. Além disso, para este grupo social esta mesma qualidade é atualmente melhor, simplesmente porque, num passado recente, a escola era inacessível a elas. De outro lado, não há como falar que havia qualidade educacional num sistema marcado por procedimentos e processos essencialmente excludentes.

Nesse período vai intensificando a ideia de qualidade da Educação sob os novos horizontes do capital, muito embora seja no Estado neoliberal que ela ganhe centralidade nos discursos e nos embates que envolvem educação.

En el transcurso de estos debates nacionales e internacionales se configuró un consenso en torno a la idea de que la educación es el instrumento de política pública más adecuado para resolver problemas cruciales de la sobrevivencia y desarrollo de las sociedades como son el crecimiento económico y la integración social. El primero de ellos es percibido bajo la óptica de la teoría del capital humano (en sus diferentes versiones) y el segundo, en la idea de que la integración se genera mediante los mecanismos de equidad y la socialización de valores y códigos culturales comunes a través del sistema escolar (CASASSUS, 1995, p. 43).

O *terceiro período* é coincidente com a efetivação da universalização do ensino da Educação Básica. Se até os anos 1980, a principal bandeira da luta por Educação concentrava-se na ampliação do acesso à escola, já que num contexto de pouca população frequentando as escolas “a qualidade era identificada como uma proposta elitista” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 20), em meados da década de 1990 a universalização do ensino fundamental no Brasil está posta e, mesmo sem ter correspondido aos anseios qualitativos que se buscava para os respectivos graus de ensino do país, ela se constitui na qualidade resultante do consenso de universalização entre a sociedade civil e a sociedade política.

No que diz respeito à universalização, muito se deve a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e, com ele, a instalação dos Conselhos Tutelares que passaram a agir (sozinhos ou com a ajuda do Ministério Público) para assegurar matrículas e vagas nas escolas de Ensino Fundamental perto da residência da criança.

Em relação aos demais níveis de ensino, observou-se uma evolução nas últimas duas décadas, já que a melhora das taxas de fluxo escolar no Ensino Fundamental faz aumentar o número de matrículas do Ensino Médio, que passou de 2,8 milhões de estudantes em 1980 para 8,1 milhões em 2016.

Apesar do avanço, a universalização de matrícula não tem garantido a permanência e a progressão nos estudos. Passamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegam à escola e lá permanecem por alguns anos, sem que concluam seu processo de formação. Em virtude de múltiplas jornadas, pedagogias não atrativas, reprovações seguidas, e abandono (OLIVEIRA, 2007).

Para se ter ideia, cerca de 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. Desses, aproximadamente 1,5 milhão são jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar cursando o Ensino Médio, a evasão escolar nesse nível de ensino chegou a 11% do total de alunos no período de 2014 a 2015.

b) O discurso de qualidade amoldado pelo [e para o] Mercado

No decorrer das últimas duas décadas muitas ações governamentais vêm sendo realizadas, cujo discurso está centrado na melhoria da qualidade da Educação. Isto, ao olhar ingênuo poderia indicar um consenso entre os diversos atores que constroem as políticas educacionais. No entanto, os diferentes sentidos e significados que o termo adquire no contexto educacional sugerem que o uso deste conceito se coloca a serviço de projetos diversos, distintos e até antagônicos.

O suposto triunfo do capitalismo com a queda da União Soviética trouxe consigo a consolidação de certo discurso de sacralidade do mercado, imprimindo-lhe uma nova máxima *intra-religiosa*: fora do mercado não há salvação⁵⁵, com ele novos problemas referentes à qualidade educacional. Os anos 1990 lograram uma forte expansão da ideologia neoliberal, que forçou o surgimento de novos paradigmas. No campo educacional, o discurso da Gestão para a *Qualidade Total*, com assessoria da OCDE, foi apregoado como resolução dos problemas, avançando sobre fértil terreno político de centro-direita brasileiro.

Nesse período, a qualidade passou a ser vista como a mera busca de eficiência. Poucos recursos, muitas metas: “Será que o dinheiro que estamos gastando está sendo bem utilizado?” Essa preocupação com o desempenho da educação passa a ser hegemônica (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21).

Claramente, as críticas que passam a ser construídas neste período são indicativos que os problemas da qualidade não são a falta de recursos, mas seu gerenciamento. Esse discurso

⁵⁵ Em 04 de março de 2001 a Young & Rubicam, uma das maiores agências de publicidade do mundo, divulgou a lista das dez marcas mais reconhecidas pelos consumidores do mundo e comparou-as como uma nova religião. O jornal Folha de São Paulo replicou uma matéria do jornal Financial Times, em que afirma um de seus diretores: “as marcas constituem a nova religião. As pessoas se voltam a elas em busca de sentido”. Disse, ainda, que essas grifes “possuem paixão e dinamismo necessários para transformar o mundo e converter as pessoas em sua maneira de pensar”.

vai ser usado como argumento estratégico para implantação de determinadas reformas que abriram a guarda para o avanço para a *gestão e o controle da qualidade* no campo da educação.

A gestão e o controle da qualidade, no ambiente empresarial, tiveram início ainda na década de 1920. Mas, foi após a Segunda Guerra Mundial que no Japão se inicia a gestão de qualidade. Essa mudança de postura gerencial proporcionou ao Japão o sucesso de que desfruta até hoje como potência mundial.

O período pós-guerra trouxe ainda dimensões novas ao planejamento das empresas. Em virtude da incompatibilidade entre seus produtos e as necessidades do mercado, passaram a adotar um planejamento estratégico, porque caracterizava uma preocupação com o ambiente externo às empresas (LONGO, 1996, p. 09).

A crise do capitalismo dos anos 1970 trouxe à tona a necessidade de redimensionar a organização empresarial, e também do Estado, com fins de manutenção do acúmulo de capital. Se antes o Estado de Bem-Estar Social era meta necessária a ser atingida, agora será acusado de grande causador dos problemas econômicos e sociais que surgem em meio às contradições do sistema.

A crítica mais acerba dos neoliberais ao Estado iniciou-se pelo ataque ao Estado de bem-estar social, ampliando-se posteriormente para abranger toda a concepção keynesiana de intervenção pública na economia. Contra o estado neutro advoga-se o Estado mínimo (DRAIBE, 1993, p. 89).

A mudança nos processos produtivos transformou o mundo do trabalho, ocasionando uma mudança não apenas de ordem técnica, mas de valores e de concepção de sociedade. Variáveis informacionais, socioculturais e políticas passaram a ser fundamentais e começaram a determinar uma mudança no estilo gerencial. A globalização da economia foi decisiva para pôr a mercê o modelo gerencial até então adotado, trazendo graves consequências para os países mais pobres.

Este período foi profundamente marcado pela intervenção dos organismos financeiros internacionais, que através de empréstimos passaram a controlar com afinco as políticas nos Estado nacionais, como é o caso do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Processos, aliás, já iniciados anteriormente.

Os argumentos construídos davam conta de notabilizar o Estado como ineficiente. Assim, ganhava terreno as ações propagandeadas de modernização, cuja ideologia, segundo Dourado (2002, p. 237), tem função de justificar o aprofundamento do fosso social existente nos países subdesenvolvidos.

A perspectiva neoliberal é, neste contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma e o desemprego, como contingência necessária ao desenvolvimento do capital.

Foram realizadas reformas em toda a América Latina, que tinham como cerne a transferência da responsabilidade de direitos do Estado para o mercado, pois se difundia a ideia de que só o mercado poderia garantir a eficiência almejada. Sob esta lógica, o discurso da qualidade e, inevitavelmente, as políticas educacionais serão profundamente afetadas e influenciadas pela perspectiva empresarial, desde sua linguagem à sua operacionalização.

A incorporação do empresariado nacional nos debates educacionais a partir da década de 1990 é notável, com especial destaque para o apelo ao apoio comunitário, novas formas de contratação com a sociedade, passando a envolver cada vez mais este setor (OLIVEIRA, 2015, p. 633). Por este percurso, a tendência ao ajustamento ao Mercado se operacionalizou na realidade brasileira, pelo menos como propostas de alguns setores e a adoção de escolas por empresas ou mesmo a parceria entre elas foi estratégia largamente usada na década de 1990, especialmente nos estados onde a Gerência da Qualidade Total foi instaurada na busca por maior eficiência do sistema.

Nesse sentido, os princípios da gestão da qualidade total são defendidos como caminho para melhoria do ensino no Brasil. Desta feita, “ocorre uma transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes a educação pública” (SILVA, 2009, p. 219).

A ideologia da qualidade total tem como objetivo o treinamento de pessoas para serem competentes no que fazem, dentro de uma gestão eficaz de meios, com mecanismos de controle e avaliação dos resultados, visando a atender a ordens econômicas e técnicas.

Nesse período vimos uma transposição da lógica de mercado para a área social, estimulando a competição entre escolas, a remuneração docente por resultados, as famílias como *consumidoras* ou *clientes*.

O produto agora é o principal (notas em exames padronizados, alunos aprovados no vestibular, fluxo escolar), e os cálculos são feitos com base no custo versus retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital Humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação, baseados em testes padronizados que não consideram o contexto das escolas (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 21).

Esta concepção desencadeia numa hipervalorização dos resultados de avaliação, numa classificação das escolas em função desses resultados – que leva a uma competição entre elas, a descentralização administrativa e do repasse de recursos, conforme o desempenho das escolas na avaliação externa. A educação, portanto, é avaliada através de testes padronizados para quantificar e aferir a quantidade e a qualidade dos conteúdos disciplinares dos anos escolares materializada no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e outros similares.

A avaliação quantitativista constituiu um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990. Fonseca e Oliveira (2005) afirmam que foram implementadas mudanças, voltadas à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado. Integravam-se ao movimento de Reforma do Estado. Segundo afirma Silva (2009, p. 220), entre as ações prioritárias, destacam-se:

- (i) a descentralização administrativa, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais, que se configuram como entidades “de direito privado públicas, não-estatais”; e
- (ii) a avaliação classificatória de desempenho serve ao Estado descentralizado, como forma de permitir a sua regulação. Portanto, descentralizar e avaliar tornaram-se eixos estruturantes na educação.

Neste contexto, e diferente do que se postulava quando a descentralização da gestão das políticas sociais como um dos pilares para assegurar a proteção integral das crianças e dos adolescentes, a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público, já que aproxima problemas e gestão, porque “aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não governamentais, para o financiamento das atividades sociais” (DRAIBE, 1993, p. 97).

Por sua vez, os testes padronizados introduzidos no Brasil inevitavelmente passam a fazer parte da retórica das políticas educacionais e surgem no discurso de qualidade em Educação como uma categorização desta. Neste sentido, Oliveira (2006) afirma que a capacidade cognitiva dos estudantes indicada pelos resultados de aprendizagem, medidos pelos testes de larga escala, tem sido apreendida atualmente como o principal significado de qualidade educacional. Trataremos de discutir, mais a frente, os tais testes de larga escala sob a ótica dos indicadores de qualidade, tendo em vista sua aplicação como regulador das políticas educacionais, não a constituindo como um discurso de qualidade em si, mas como indutor desta.

Esses testes padronizados promovem um processo competitivo entre as escolas, classificando-as em *rankings*. Esta competição, conforme os predicados neoliberais, estimularia a busca pela qualidade, destituindo o Estado desta responsabilidade e relegando-a à comunidade e à própria escola, ou a sociedade civil em geral. Isto significa que a qualidade, nesta lógica, está estritamente ligada ao processo de privatização da educação já que propõe o deslocamento da produção de um bem público (a educação) para setores não estatais.

Neste percurso, a qualidade educacional não é algo que precise ser universal, mas um diferenciador que se evidencia pela concorrência, como descreve Enguita (2001, p. 105):

O termo “qualidade” poderia abarcar não apenas as políticas educacionais que hoje ganham terreno, mas, igualmente, as dos anos sessenta e início dos anos setenta: ao fim e ao cabo, trata-se de melhorar o sistema educacional, permitir que mais pessoas

ascendessem ao ensino geral não especializado, etc. A “igualdade de oportunidades” era, por assim dizer a síntese da igualdade (no ponto de partida) e a busca da qualidade (em torno da seleção, no ponto de chegada). Mas enquanto a palavra de ordem de “igualdade de oportunidades” coloca ênfase no comum, a “qualidade” enfatiza a diferença.

Esta compreensão destaca a ideia da educação como uma mercadoria, ausente de todo conteúdo político. Dessa forma, pode ser vendida e/ou consumida em um contexto de mercado educacional. Imiscuir a escola e a empresa inevitavelmente desencadeia um processo de negação da diversidade cultural e socioeconômica que permeia os espaços escolares numa tentativa de uniformização por resultados, como veremos à frente.

Apesar de hegemônica no campo da formulação da política educacional, especialmente nos anos 1990, tensões e movimentos de contestação foram fazendo frente a essa ideologia. Assim, em contraposição insurgiram alguns movimentos que buscam superar o modelo acima apresentado, tanto por parte da sociedade quanto por via governos, como destacaremos a seguir.

c) Discurso de qualidade como promovedor da equidade social

O acúmulo de capital, a exploração dos trabalhadores, a busca pela manutenção do *status quo* de uma microelite (quase sempre branca) – que recentemente justificou o quarto golpe de Estado do período republicano brasileiro, e produz a manutenção de vergonhosa desigualdade social no Brasil, provocaram desde cedo reações distintas dos setores da sociedade que idealizavam e lutavam por uma sociedade justa e fraterna.

Nisso reside o fato de que o avanço ideológico das tramas do capitalismo pós-moderno não é tão arrumado quanto se faz crer, frente a ele se fazem muitos focos de resistências.

No campo educacional, tais *fronts* de resistência permitiram redesenhar o contraponto estatal das políticas educacionais, influenciando e redirecionando tais políticas. É possível observar dentro desse campo diversas instâncias e movimentos de educadores por modelos educacionais contra hegemônicos.

Uma das principais instâncias de organização dos educadores se deu por meio do Movimento em Defesa da Escola Pública, que participou efetivamente dos debates em torno da primeira LDB e, nos fins da década de 1950 e início da década de 1960, lançou o Manifesto dos Educadores: Manifesto dos educadores democratas em defesa do ensino público (FONSECA, 2009, p. 47).

No período marcado pela ditadura civil militar, o movimento de resistência foi sustentado pelos estudantes universitários por meio da União Nacional dos Estudantes (UNE), por professores e intelectuais das universidades públicas e por diversos movimentos e organizações da sociedade civil.

Esta realidade demonstra que os ideários e as formulações por uma educação voltada aos interesses da classe trabalhadora começa a se alinhar de forma mais clara,

configurando-se já no final da década de 1970 a luta pela escola pública, gratuita, laica e de qualidade; anunciava-se a necessidade não apenas de acesso, mas de permanência e sucesso na escola (FONSECA, 2009, p. 47).

A luta pela igualdade e universalização da educação foi a principal característica deste movimento, que encontrou parcerias em diversas mobilizações pró-Constituinte.

Nas lutas em defesa da educação pública que marcaram as décadas de 70 e 80, percebesse inicialmente uma preocupação com o acesso, a garantia de obtenção de vagas para todos. Em seguida, verifica-se que não basta garantir o acesso, mas é necessário zelar pela permanência, tomando lugar de destaque a luta por uma educação pública de qualidade (OLIVEIRA, 2003, p. 75).

Daí, que uso do termo *Qualidade Social da Educação* aparece no cenário da política educacional ainda na década de 1980, à medida que os interesses das classes populares se tornam mais evidentes e ganham força, crescendo os debates nos movimentos populares, os quais se fortalecem com a possibilidade de uma nova ordem social e política no país.

Gestada no interior destes movimentos como possibilidade de construção de novos caminhos para o entendimento sobre a organização pedagógica e política da educação, passa a ocupar grande espaço contrapondo-se ao ideário do mercado, que se corporifica nas políticas educacionais sob influência empresarial.

A tensão entre os antagônicos discursos de qualidade está evidenciada na sistematização do I CONED (Congresso Nacional de Educação), em 1996. Naquele documento, o termo qualidade social da educação aparece da seguinte maneira:

O que, certamente, precisa ser compreendido como um desafio com muitas e articuladas variáveis: 1º - a qualidade social é um processo de acúmulo histórico, não se trata de uma teoria de gestão; 2º - a qualidade social é conquistada na medida em que a noção de direito prevalece sobre a noção de mercado, por isto tem a ver com a cidadanização dos espaços públicos; 3º - a qualidade social é conquistada na medida em que os vários atores sociais da comunidade escolar interagem na luta por uma gestão democrática da escola; 4º - a qualidade social e o financiamento das políticas públicas pelo Estado passam pelo processo de intervenção dos atores sociais nas políticas de orçamento dos governos estaduais e municipais, principalmente; 5º - a qualidade social quebra a verticalidade e hierarquização dos sistemas públicos, porém não enseja uma autonomia escolar, tipo “repasse das obrigações para a comunidade e empresários” (FONSECA, 2009, p. 49).

Constate-se que a referência ao termo aparece em contraponto aos ideários de qualidade economicista e gerencialista. Pelo argumento em torno da qualidade social tem-se construído um discurso por certas vezes entendido como instrumento de transformação social, realizada através da promoção da cidadanização e da emancipação do estudante, o qual deve tornar-se sujeito ativo em sua comunidade e na sociedade como um todo. Desta feita, uma educação que se propugna de qualidade pressupõe melhorar a vida das pessoas [de todas as pessoas] para estar em conformidade ao arcabouço legislativo de proteção integral às infâncias.

Na educação, a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI, 2010, p. 07).

Neste introspecto, a qualidade é tida como direito de cidadania e, portanto, mais adequada para o desenvolvimento dos sujeitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste caso, está ligada a uma política de inclusão social, através da qual se compromete com a participação de todos os cidadãos na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Assim, fomenta a construção de uma nova sociedade.

A oferta de educação de qualidade como direito de cidadania contempla três dimensões específicas e complementares, a saber: I) acesso à educação, II) permanência no sistema ou em atividades educativas e III) sucesso no resultado do aprendizado. Educação de qualidade social é aquela comprometida com a formação do estudante com vistas à emancipação humana e social; tem por objetivo a formação de cidadãos capazes de construir uma sociedade fundada nos princípios da justiça social, da igualdade e da democracia (BELLONI, 2003, p. 232).

Nesse intento verifica-se uma proposição de uma nova educação, enquanto superação de uma escola pautada pelos interesses burgueses e/ou da sociedade edificada sob o signo capitalista. Para tanto, o II CONED (1997), ao tratar a Qualidade da Educação, propôs um modelo que viabilizasse a instrumentalização para a exigibilidade dos direitos humanos e para a emancipação social, impulsionando o sujeito a agir ativamente na sociedade com princípios e horizontes de um projeto democrático e eticamente responsável.

A qualidade social implica providenciar educação escolar com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população. Tal objetivo exige um grande esforço da sociedade e de cada um para ser atingido, considerando as dificuldades impostas pela atual conjuntura. De acordo com essa perspectiva, são valores fundamentais a serem elaborados: solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania. Tais valores implicam no desenvolvimento da consciência moral e de uma forma de agir segundo padrões éticos. A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando as ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição de prioridades das políticas sociais, em especial, a educacional (II CONED, 1997, p. 1-2).

Outrossim, os recursos destinados à área educacional devem ser compatíveis com as necessidades reais de cada escola e cada sistema. Para tanto, uma gestão eficiente e um regime de colaboração entre os diversos entes político-administrativos são primordiais para se qualificar a educação.

Além do volume de investimentos, a transparência na gestão eficiente e eficaz, com controle social e avaliação, e uma política de integração e complementaridade entre

as redes de ensino são instrumentos para a construção da educação de qualidade, relevante para a sociedade (BELLONI, 2003, p. 233).

Autores como Dourado, Oliveira e Santos (2007), Maria Abádia Silva (2009), Carreira e Pinto (2007), Gadotti (2010) também compreendem a qualidade social a partir de um conjunto de fatores internos e externos que refletem na qualidade escolar. Consideram, portanto, a qualidade da Educação a partir das dimensões intrínsecas e extrínsecas, ou extraescolares, que permeiam tal temática.

O conceito de qualidade, nessa perspectiva, não pode ser reduzido a rendimento escolar, nem tomado como referência de estabelecimento de mero ranking entre as instituições de ensino. Assim, uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar (DOURADO, 2007, p. 940-941).

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 24-27) as dimensões mínimas comuns da qualidade no plano extraescolar devem incluir a socioeconômica e cultural dos entes envolvidos e a dos direitos, das obrigações e das garantias no nível do Estado. No plano intraescolar a qualidade da educação inclui as condições de oferta do ensino, a gestão e organização do trabalho escolar, a profissionalização do professor, o acesso, a permanência e o desempenho.

Neste mesmo caminho, Maria Abádia Silva (2009) aponta fatores internos e externos à escola que se refletem na qualidade da educação escolar. Dentre os fatores externos, os socioeconômicos, socioculturais, financiamento público adequado e compromisso dos gestores centrais. Quanto aos fatores internos

a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA, 2009, p. 224).

Carreira e Pinto (2007, p. 24) apontam como dimensões à qualidade um conjunto de elementos socioeconômicos e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas da comunidade escolar, compreendendo políticas governamentais e os projetos sociais voltados ao bem comum, que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação, que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas. Finalmente,

a qualidade não deveria ser medida apenas pelos palmos de saber sistematizado que for aprendido, mas também pelos laços de solidariedade que forem criados. Ele [*Paulo Freire*] queria incluir na sua noção de qualidade da educação não só os saberes curriculares, mas também a formação para a cidadania (GADOTTI, 2010, p. 12 – *grifos inseridos ao original*).

A qualidade, tendo como premissa o viés em tela, passa a ser encarada de forma a considerar muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas. Assim, na construção desse modelo de qualidade há de ser considerado o que é possível construir política e historicamente como prática social, sem perder de vista, nesse sentido, um conjunto de relações simultâneas e dialéticas que permeiam as políticas educacionais, quais sejam:

A primeira, a coerência entre meios e fins, pois, esses termos não se esgotam em si mesmos. A segunda, entre produtos e processos, pois, a qualidade de um resultado educacional expressa aquela que caracteriza o conjunto das relações, das práticas e dos fenômenos que ocorrem no desenvolvimento do projeto educacional. A terceira, entre sujeitos e objetos, pois, a educação é mais que apropriação de informações e de conhecimentos; é também a possibilidade de educandos e educadores se realizarem como sujeitos e para tal essa apropriação deve fazer algum sentido importante para eles mesmos. Por fim, a quarta, entre ensino e aprendizagem, enquanto um processo único que considera o professor como aquele que também aprende e o aluno como aquele que também ensina (MACHADO, 2006, p. 17).

A qualidade da Educação só pode melhorar quando há melhoria no conjunto. Como nos diz Machado (2007, p. 279), “nenhuma política educacional pode produzir resultados positivos sem uma integração orgânica entre os diversos níveis de ensino, particularmente entre a Educação Básica e o Ensino Superior”.

Muitos desafios precisam ser superados para se consolidar uma política que leve em consideração o modelo aqui descrito. Dentre eles, as múltiplas facetas e alternativas encontradas pelo sistema capitalista na tentativa de ampliar os lucros, mesmo diante da usurpação de um direito social, tornando-o mercadoria. Sobre tais, continuaremos a escrever.

d) Parcerias Público-Privadas: a qualidade nos limites da convergência pedagógica toyotaylorista

O ideário neoliberal impresso nas políticas educacionais da década de 1990 traria sérias e profundas consequências para a produção pedagógica, dentre as quais a retomada do tecnicismo sob novas bases, uma espécie de *neotecnicismo*:

o ensino básico e técnico vai estar na mira do capital pela sua importância na preparação do novo trabalhador; [...] a “nova escola” que necessitará de uma “nova didática” será cobrada por um “novo professor” – todos alinhados com as necessidades do “novo trabalhador”; [...] tanto na didática como na formação do professor haverá uma ênfase muito grande no “operacional” nos resultados – a didática pode restringir-se cada vez mais ao estudo dos métodos específicos para ensinar determinados conteúdos considerados prioritários e; [...] os determinantes sociais da educação e o debate ideológico poderão ser considerados secundários – uma perda de tempo motivada por um excesso de politização da área educacional (FREITAS, 1995, p.127).

A apropriação desse novo modelo de tecnicismo é forma de organização da escola por meio da introdução, no ambiente escolar, do método de gerenciamento produtivo-industrial,

centrada em atender aos interesses do capital. Desse discurso, originaram-se diversas tendências pedagógicas conservadoras no âmbito das políticas educacionais, numa nova onda tecnicista, fundamentando-se sempre na ruptura entre pensamento e ação.

Neste contexto, várias propostas surgiram, ora centradas nas atividades, ora nos conteúdos, sem estarem preocupadas com a articulação entre estudante e conhecimento, de modo que propiciasse o domínio intelectual das práticas sociais e produtivas. Esses modelos alteraram profundamente o trabalho docente, o papel da escola em assegurar a introdução do sujeito educando e os discursos em torno da qualidade educacional, perspectiva já apresentada, quando discutimos a *Gestão pela Qualidade Total*.

Aqui chamamos a atenção para os modelos pedagógicos *taylorista* e *toyotista* por não promoverem emancipação do sujeito, e, portanto, as ideias subjacentes de qualidade não promovem a (re)integração dos sujeitos educandos ao processo de humanização pretendida pelo Estatuto. Estes dispositivos pedagógicos apontam para execução de técnicas que possibilitem a moldagem do indivíduo para o mercado de trabalho, que ele consiga garantir sua sobrevivência, como respostas à necessidade de estabilizar a economia.

Por assim dizer, conforme Apple (2003, p. 06),

A educação é entendida muitíssimas vezes como sendo apenas a transmissão de um conhecimento neutro aos alunos. Segundo esse discurso, o papel fundamental da escolarização é encher os estudantes com o conhecimento necessário para competir no mundo de hoje, que está em processo de transformação rápida. A isso se costuma acrescentar uma ressalva: façam tudo de maneira mais econômica e eficiente possível. O árbitro supremo que vai decidir se conseguimos fazer isso é a média dos alunos nas provas. Um currículo neutro está ligado a um sistema neutro de avaliação, que por sua vez está ligado a um sistema de finanças escolares. Supostamente, quando funciona bem, estas ligações garantem a recompensa do mérito. “Bons” alunos assimilam “bons” conhecimentos e conseguem “bons” empregos.

Saviani (2008, p. 433) aponta que o método toyotista está relacionado ao processo de reconversão produtiva, promovida pelo sistema de produção ao “introduzir, em lugar da produção em série em grande escala visando a atender a necessidade do consumo em massa, a produção em pequena escala dirigida ao atendimento de determinados nichos do mercado, altamente exigentes”.

O taylorismo é uma técnica de produção originária do Japão, como solução para a crise do capital ocorrida em 1970 de dentro das fábricas de automóveis, e logo estendeu-se pelo mundo todo. Neste modelo, o trabalhador deveria ser mais qualificado, participativo e desenvolveria várias atividades, ou seja, deveria estar preparado para trabalhar em mais de uma função. Busca-se potencializar o rendimento do trabalho através das seguintes características:

- 1) sua produção é muito vinculada à demanda;
- 2) ela é variada e muito heterogênea;
- 3) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções;

(4) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção (ANTUNES, 2001, p. 21).

Dessa forma, a organização do trabalho pedagógico escolar deve ser pensada no sentido de formar um trabalhador *polivalente e multifuncional* com capacidade para desempenhar simultaneamente várias funções diferentes. O perfil almejado nesse cenário materializa-se no documento *Educação: um tesouro a descobrir*, originado a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jotiem, na Tailândia, no ano de 1990. Aqui, evidencia-se a preocupação em tornar o ensino flexível e adequado às novas demandas econômicas, como podemos ver:

a Comissão pensa que cabe à educação construir um sistema mais flexível, com maior diversidade de cursos e maior possibilidade de transferência entre diversas modalidades de ensino ou, então, entre a experiência profissional e o retorno para aprimoramento da formação, constituem respostas válidas para as questões formuladas pela inadequação entre a oferta e a demanda de emprego (DELORS, 2010, p. 11).

Estabelece-se nesta conferência que a educação deve pautar-se em quatro pilares:

Aprender a conhecer, combinando uma cultura geral, suficientemente ampla, com a possibilidade de estudar, em profundidade, um número reduzido de assuntos, ou seja: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida.

Aprender a fazer, a fim de adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Além disso, aprender a fazer no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho, oferecidas aos jovens e adolescentes, seja espontaneamente na sequência do contexto local ou nacional, seja formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho.

Aprender a conviver, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências – realizar projetos comuns e preparar-se para gerenciar conflitos – no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz.

Aprender a ser, para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal. Com essa finalidade, a educação deve levar em consideração todas as potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se (DELORS, 2010, p. 31 – *grifos inseridos ao original*).

Nos apontamentos deste documento está materializada a vinculação existente entre as novas concepções de educação com o perfil de trabalhador almejado pelo capitalismo. Nisto implica a formação do sujeito/trabalhador com *competências e habilidades* de comunicação e desenvoltura em equipe, discernimento crítico-criativo para solucionar problemas e resolver conflitos dentro e fora da empresa e que se mantenha constantemente atualizado para atender a demanda da flexibilização no ambiente de trabalho.

Mesmo com críticas de intelectuais e militantes do direito à educação, estas orientações com caráter determinatórios, chegavam embutidas nos acordos de cooperação internacional, assinados a partir de agências multilaterais (SILVA, 2002) e foram seguidas à risca pelos

governos centrais, porque estes também aderiam livremente a tais ajustes, seja para impressionar a *metrópole*, seja para passar a falsa ideia modernizante.

O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral (OLIVEIRA e FONSECA, 2005, p. 59).

Nesse novo cenário, as exigências que se colocam à qualidade da educação ligam-na aos princípios mercadológicos de produtividade. As novas *práticas gerenciais* impõem novos saberes e competências, e introduz nas escolas a lógica da concorrência no mercado, a “considerar aqueles que ensinam como prestadores de serviço, os que aprendem como clientes e a educação como produto que pode ser produzido com qualidade variável” (SAVIANI, 2008, p. 441). E logo temos o direito à educação reduzido pela mercantilização, em que se mede o seu valor pelo alto ou baixo resultados de testes de cognição.

Ainda para este autor, sob este prisma, os verdadeiros clientes das escolas são as empresas. Os alunos são considerados produtos que as escolas fornecem a seus clientes e, para que esses produtos, no caso os alunos, “se revistam de alta qualidade, lança-se mão do método da qualidade total, que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações” (SAVIANI, 2008, p.440).

Embora se diga que o toyotismo suplantou a racionalidade produtiva do *taylorismo*, é possível verificar traços muito fortes dessa forma de produção na lógica da gestão e operacionalização das políticas educacionais, imprimindo, igualmente, uma lógica mercadológica e privatista à educação básica em todo o Brasil.

O taylorismo é uma técnica de produção, baseada em um método científico de organização do trabalho, desenvolvida pelo engenheiro americano Frederick Taylor explicitado na obra *os princípios da administração*, onde descreveu como método:

As tarefas devem ser estruturadas de modo preciso e científico (recorrendo a estudos de tempos e movimentos), de forma a que se possa maximizar a utilização das capacidades de cada trabalhador; A seleção dos trabalhadores adequados constitui uma tarefa crucial para o bom funcionamento da organização (devendo ser escolhidos trabalhadores motivados e controláveis); Os trabalhadores devem ser induzidos a participar no sistema, de forma a internalizá-lo; Os trabalhadores devem ser formados e controlados, de forma a que as suas tendências para a conspiração e a sabotagem sejam evitadas (CUNHA et al, 2001, p. 199).

Esse método, conforme Rago e Moreira (1984), seria o instrumento que através da racionalização do processo produtivo e conseqüente aumento da produtividade, assegura à classe dominante, e o faz no que diz respeito ao tempo e o exercício de um controle, cada vez mais vasto, sobre os trabalhadores.

De fato, o que passamos a chamar de *taylorismo pedagógico* não é simplesmente o consumo das ideias de mercado para a gestão educacional, mas a cessão da gestão educacional para a iniciativa privada e sua implicação nos afazeres pedagógicos. E são várias as Fundações, Institutos ou Organizações Sociais que vendem pacotes didáticos, sistemas de ensino, ou assumem administrativamente a escola ou a rede de ensino público. Dão grande ênfase à questão da gestão educacional, colocando-a como principal responsável pela melhoria da qualidade da educação em nosso país.

Tais programas vêm sendo implementados e desenvolvidos pelas redes de ensino de vários Estados brasileiros, e possuem como foco a gestão da educação pública, impondo uma série de mecanismos de gestão e práticas educacionais que, segundo eles, são necessárias para o sucesso da escola e conseqüentemente para a qualidade da educação (BRAGA, 2012, p. 02).

Essas experiências encontraram terreno fértil para expansão quando se implanta a municipalização do ensino fundamental, mas foi a partir do processo de reforma do Estado, da década de 1990, e da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) que tomaram impulso.

Com muitos recursos e poucos aparatos técnicos as empresas se apresentaram como uma espécie de salvação dos municípios para o conseguimento das metas educacionais, inclusive da qualidade. Porém, assim como explica Adrião et al (2009, p. 801),

essa compra representa mais do que a simples aquisição de materiais didáticos, dado se tratar de estratégia por meio da qual o setor privado amplia seu mercado, ao incidir sobre o espaço público na mesma medida em que o setor público transfere parcela de suas responsabilidades para com a educação à iniciativa privada.

É nos mecanismos de compra ou operacionalização destes pacotes e métodos educativos que se procede a privatização dos serviços educacionais pela via da

cessação de programas públicos e do desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas (“privatização implícita”); reduções (em volume, capacidade e qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo demanda para o setor privado (“privatização por atribuição”) (DRAIBE, 1993, p. 98).

Dessa forma, seria correto afirmar que a contratação desses programas, se expressa por meio de orientações político-pedagógicas e atribuem novas regulações no trabalho do professor, modificando a forma de gestão da escola.

Tais empresas, mais do que meras fornecedoras de materiais e equipamentos, passam a incidir sobre o desenho da política educacional local e sobre a organização do trabalho docente e administrativo desenvolvido em cada uma das unidades de ensino da rede pública, razão pela qual se tornam parceiras dos governos municipais (ADRIÃO et al, 2009, p. 802).

As parcerias estabelecidas quase sempre partem de um discurso de que os professores não são capazes de planejar suas tarefas a fim de assegurar a qualidade do ensino, por isso merecem receber *tudo pronto*, como podemos verificar na seguinte argumentação:

Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo (*sic*) professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil – seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade (SENNÁ, 2000, p. 146).

Os produtos comprados pelas prefeituras, por meio das tais parcerias com a iniciativa privada, são atividades desenvolvidas pelas próprias equipes pedagógicas da empresa, dos órgãos educacionais e/ou das unidades de ensino de redes privadas: formação continuada de professores, acompanhamento das atividades docentes; produção e distribuição de materiais didáticos aos alunos; processos de avaliação externa e interna, dentre outras. Em síntese, como afirmam Adrião e Peroni (2009, p. 111) “além de não resultar de discussões com a comunidade escolar, dado ser definida em função de um padrão construído pelo agente privado, redefine o espaço do público e minimiza sua autonomia diante do privado”.

Ressalte-se que a relação da empresa privada com a educação pública apresenta os seguintes aspectos:

Falta de controle social ou técnico, fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios, duplo pagamento pelo mesmo serviço, *vinculação do direito à qualidade de ensino submetida à lógica do lucro e padronização/homogeneização de conteúdos e currículos escolares como parâmetro de qualidade* (ADRIÃO et al., 2009, p. 806-807 – *grifos inseridos ao original*).

E, neste aspecto, como alertam Cabral e Di Giorgi (2012, p. 119), “as concepções que permeiam as políticas públicas educacionais brasileiras não visam a uma educação escolar formal capaz de envolver a criticidade, a liberdade e a autonomia do aluno, mas tão-somente a produção mercadológica, a mera cópia”.

Do mesmo modo, que às grandes corporações educacionais não bastam manter organizações escolares bem estruturadas e bem sucedidas, mas a venda de soluções de qualidade às redes públicas.

Analisando a situação de Pernambuco, Freitas (2016) trouxe a seguinte avaliação:

É surpreendente que um dos Estados destacados do nordeste (que nos brindou com um dos mestres mais respeitados mundialmente, Paulo Freire) esteja sendo vítima de um grave atraso pedagógico que marcará gerações de professores e estudantes. Trata-se da recriação de procedimentos de controle que já se julgavam superados desde que o tecnicismo pedagógico perdeu força ainda nos anos 70. Chamam-no de “Sistema de Fortalecimento das Aprendizagens”.

Conforme o sítio da Secretaria do estado de Pernambuco (2016), a ação de Fortalecimento das Aprendizagens tem como principal objetivo “apoiar os estudantes do ensino

fundamental, anos finais, e do ensino médio da Rede a fim de que os mesmos melhorem seu desempenho escolar e superem as principais dificuldades referentes à aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática”, cabendo ao professor,

identificar as principais dificuldades da sua turma, analisar os resultados do desempenho com o objetivo de promover intervenções pedagógicas adequadas, além de articular as atividades desenvolvidas nas aulas aos conteúdos, descritores que os estudantes demonstram ter dificuldades e os documentos curriculares (SEE-PE, 2016).

Trata-se de um sistema informatizado em que o docente registra tal qual o diário de classe manual, salvo as indicações determinantes de conteúdo e de procedimentos obrigatórios que o professor deve seguir.

Mesmo Pernambuco tendo doze povos originários e mais de cem comunidades quilombolas,⁵⁶ não há alusões às desigualdades sociais, culturais e econômicas existentes e às diferenças inevitáveis entre as escolas e seus atores. Supervaloriza-se os meios, alienados de fins desejados. Assim, Freitas (2016) ainda observa que este sistema “interage com o professor como se ele fosse medíocre e irresponsável, predefinindo sua atuação. Desqualifica-o e o transforma em um mero seguidor de instruções”.

Os dirigentes de Educação justificam a realização de parcerias com sistemas de ensino privados a partir da tentativa de padronização dos projetos pedagógicos e do trabalho realizado nas escolas.

Se tal motivação revela uma preocupação com a possibilidade de que ações diferenciadas gerem qualidade também diferenciada, por outro lado, incide sobre a autonomia de escolas e docentes frente à organização do trabalho pedagógico ao retirar-lhes, como assegura a LDB, a possibilidade de organizarem suas práticas a partir de necessidades locais ou iniciativas próprias (ADRIÃO et al, 2009, 810).

Ao transferir para o setor privado a gestão do processo pedagógico de toda a rede de ensino, adere-se a um padrão de qualidade recorrente ao sucesso do setor privado em atingir suas metas, porém essa padronização encontra-se fundada nos ideais do mercado, encontrando contradição com as finalidades previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, como observamos no capítulo anterior.

⁵⁶ Conforme a Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas de Pernambuco. Os quilombolas do Estado encontram-se organizados através da Comissão de Articulação Estadual das Comunidades Quilombolas de Pernambuco. Criada em julho de 2003, a representação estadual encontra-se sediada em Conceição das Crioulas e atua na luta pela garantia dos direitos dos povos quilombolas.

e) Os indicadores e a avaliação da qualidade: entre a resistência e a sedução

A categoria *qualidade educacional* pressupõe um julgamento de mérito que se atribui tanto ao processo quanto aos produtos e resultados decorrentes das ações educacionais. Implica, pois, um ajuizamento de valor, mas não em qualquer tipo de juízo. Damos-lhe, de maneira inevitável, um conjunto de atributos, tendo em vista que o próprio termo remete as predicados caracterizadores da educação e suas finalidades. Nesse trajeto, é razoável supor que a proclamação do termo qualidade esteja se referindo estreitamente a algo bom, sendo utilizada, portanto, como um adjetivo da finalidade da educação. Isto é, o que encontramos como predicado de uma educação de qualidade seria igualmente uma boa educação.

Se não estivermos equivocados na premissa acima, a adjetivação dessa educação carece de instrumentos de monitoramento e de avaliação capazes de produzir diagnósticos quanti-qualitativos, acompanhar o alcance das metas das políticas de Educação, identificar seus avanços objetivos e subjetivos, as expectativas e, a partir de dados parâmetros, julgar o mérito aplicando-lhe, ou não, o adjetivo adequado. Este parâmetro seria, em estrito caso, o *Indicador de Qualidade*.

Em linhas gerais, indicadores são as informações que nos sinalizam que aspectos de determinada realidade, em comparação entre si ou com dado padrão desejável, possuem valor que pode distinguir algo. *Quando se refere à Educação, não é tarefa fácil*.

Assim sendo, diferentes fatores vão ter influência nas formas como se avalia a qualidade da Educação. Depende dos valores nos quais se acredita, das tradições de uma determinada cultura, dos conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem, e o contexto histórico, social e econômico no qual a escola se insere. Cabrito (2009, p. 181), explica que “falar-se de ‘qualidade em’ implica sabermos, perfeitamente, o que se entende por qualidade, pois o modo como entendemos esse conceito condiciona a forma de ‘medir’ e, portanto, de ‘avaliar’ a sua concretização no terreno”.

Além disso, por ser um tema polêmico, não faz sentido falar-se em qualidade se não possuímos um conjunto de instrumentos que nos permita medi-la. Ou seja, é um *desafio* para o pesquisador que pretende, de algum modo, tratar de analisar ou discursar sobre qualidade encontrar um conjunto de indicadores que nos norteiem. Isso porque a qualidade da Educação pode ser analisada em diversos contextos, incluindo o do ensino.

Talvez para dificultar a atividade, devemos considerar que o termo indicador é também *polissêmico*. Nesse caso, construir indicadores que possam avaliar a educação é uma das operações intelectuais mais questionáveis e difíceis, tendo em vista a falta de consenso de qual

instrumento seria mais adequado para o que se vai avaliar. Fora que, no tocante à avaliação, opiniões e atitudes são diferentes, de tal modo que, por vezes, são mesmo contraditórias e conflitantes.

De facto, se, para alguns, avaliar é condição indispensável para sabermos o estado das coisas e sobre ele procedermos em conformidade; para outros, avaliar é uma acção tão subjectiva, condicionada por questões de natureza ética e moral que questionam a própria legitimidade do acto de avaliar (CABRITO, 2009, p. 182).

Tendo observado os estudos sobre indicadores de qualidade é possível afirmar que, de maneira geral, estão estruturados a partir de duas abordagens mais gerais, uma *quantitativa* e outra *qualitativa*.

O enfoque quantitativista dos indicadores é quase sempre invariável, tem por finalidade um horizonte amplo, ou seja, “uma tomada de decisão e larga escala, a qual objetiva tratar de dados mais extensos, quantificáveis, e que podem implicar em políticas educacionais de grande amplitude”, conforme Cisotto et al (2011, p. 113). Por outro lado, o enfoque qualitativista se volta para uma “análise menos extensa e mais focada, que poderá servir de uma amostragem, como um referencial de estudos ou mesmo para correção de rumos na efetivação de políticas” (CISOTTO et al, 2011, p. 113) que visem a melhoria da qualidade, da forma como esta é vista.

O fato é que ambas servem de parâmetros de análise da qualidade da educação e embasam discursos e a construção de políticas públicas no campo educacional. Pesquisadores que optam pelo viés qualitativo ressaltam a natureza socialmente construída da realidade, a estreita relação entre o pesquisador e o seu objeto, e as limitações decorrentes das circunstâncias que atuam sob a pesquisa, buscam soluções para as questões que corroborem como a experiência social é forjada e constroem seus discursos. Neste paradigma,

a qualidade pode ser concebida de forma diversa, conforme o momento histórico, o contexto cultural e as condições objetivas locais. Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições (BRASIL, 2009, p. 14).

Do outro ponto de vista, os estudiosos quantitativistas enfatizam o ato de medir e considerar as relações causais entre variáveis, volta-se à aferição da qualidade de maneira pragmática, apurando quanto foi auferido em termos de qualidade mediante o investimento feito. Nesta situação,

a avaliação legítima “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala. Tal competição é garantida pela associação entre desempenho e financiamento, podendo redundar em critérios para alocação de recursos, que incidem, até mesmo, em remunerações diferenciadas dentro de sistemas de ensino que até a pouco trabalhavam com a noção de remunerações isonômicas (SOUZA e OLIVEIRA, 2003, p. 875).

Com a finalidade de apresentar as mudanças pelas quais passou a educação brasileira nos últimos anos, Oliveira e Araújo (2005, p. 06) apresentam três formas distintas de como a qualidade foi percebida desde o século XX. Inicialmente, o discurso de qualidade confluía com a crítica da insuficiente oferta de vagas nos sistemas de ensino; a segunda, a qualidade era percebida a partir das disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira fase, por meio da generalização de sistemas de avaliação cognitiva baseados em testes padronizados.

Tendo como medida a ideia desses autores, o primeiro indicador remete a avaliação de qualidade para a quantificação de oferta de matrícula x demanda por atendimento (universalização). Neste caso, verificou-se que o acesso às vagas [e as condições de acesso] era insuficiente para atender a todos, pois o ensino estava organizado para atender aos interesses e expectativas de uma minoria privilegiada. Como foi dito, os indicadores de qualidade são indutores de políticas públicas (*prática social*). Nesse primeiro caso,

um dos seus principais efeitos foi a política de expansão da oferta pela ampliação da rede escolar, por outro, a ampliação das oportunidades de escolarização da população gerou obstáculos relativos ao prosseguimento dos estudos desses novos usuários da escola pública, visto que não tinham as mesmas experiências culturais dos grupos que tinham acesso à escola anteriormente, e esta não se reestruturou para receber essa nova população (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 10).

A segunda noção de indicador de qualidade está voltada para verificar as condições de permanência e progressão no sistema de ensino. Como resposta política para esta questão,

a adoção de ciclos, da *promoção automática*⁵⁷ e de programas de aceleração da aprendizagem incide exatamente na questão da falta de qualidade, evitando os mecanismos internos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na exclusão pela expulsão “contabilizada” como evasão (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 11 – *grifos inseridos ao original*).

O regime de progressão continuada foi criado em 1996, e adotado nos diversos sistemas de ensino público com o intento de estancar os altos índices de reprovação e retenção dos alunos. Foram adotados dois tipos de progressão.

A primeira, através de ciclos, em que o aluno evoluía independente do seu rendimento; a segunda que havia progressão parcial, ou seja, apesar de avançar na série de estudos, cabia ao sistema garantir a recuperação deste aluno nas áreas de estudo em que não atingiu o mínimo necessário para avançar.

Ao retirar das pessoas as chances de aprender, a repetência e a evasão geram custos sociais que oneram o Estado, de forma que elas sim é que precisam ser eliminadas, não o aluno. Não é a qualidade da escola que está em jogo, mas sim a otimização do fluxo de formação dos alunos, segundo princípios que visam a abaixar o volume de gastos de um Estado obediente aos pressupostos neoliberais da economia (MARCHELLI, 2010, p. 572).

⁵⁷ Embora não encontre fundamento na legislação educacional, a promoção automática ocorreu efetivamente.

Dessa forma, a Progressão Continuada tem sido utilizada como forma de minimizar os custos, deixando de cumprir com a sua responsabilidade por mais investimentos diretos na Educação, instituindo apenas políticas públicas paliativas.

Ainda que a avaliação do rendimento dos alunos por meio de testagem em larga escala tenha sido a grande novidade no período, outras iniciativas importantes ocorreram simultaneamente, resultando em progressos notáveis na produção e disponibilização de informações sobre o sistema escolar brasileiro (RIBEIRO et al, 2005, p. 229).

A qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), constitui-se na terceira noção de indicador de qualidade. Gestadas e geridas numa simbiose pendular entre as lógicas da qualidade total e a qualidade social e embrenhadas pelo argumento do custo-benefício da escola, a avaliação externa dos sistemas de ensino foi assim adotada pelos governos como um instrumento de controle político do desenvolvimento social, tal como anota Dalila Oliveira (2015, p. 639):

A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos.

Desta feita, os resultados dos exames aplicados aos estudantes passaram a ocupar um lugar central na agenda do planejamento educacional, considerados a forma de melhor eficácia para aferir a qualidade.

Carregadas de uma lógica consumista, alunos, ofertantes e consumidores dos sistemas de ensino “precisam permanentemente se orientar por indicadores de qualidade para fazer suas escolhas no “mercado educativo”, mesmo quando não se trata de educação privada” (OLIVEIRA, 2015, p. 640). Neste contexto comungam com os princípios provenientes das empresas privadas, havendo “transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes, a educação pública” (SILVA, 2009, p. 219). Perde-se, no entanto, o foco no humano em sua totalidade, voltando a educação para uma lógica de mercado onde normalmente a qualidade-satisfação é o item a ser considerado. O foco se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo resultado com o mínimo custo.

Hoje em dia se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los: taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais de rendimento escolar, etc. Esta é a lógica da competição no mercado (ENGUIA, 2001, p. 98).

Neste percurso, o *sistema nacional de avaliação deve atribuir indicadores* de qualidade do produto, dado como a aprendizagem dos alunos; e de qualidade de desempenho, entendida como as medidas de acesso, processo de ensino, de fluxo escolar, de características da escola; de custo, entendido como os investimentos financeiros com a educação. Com isso, nessa lógica poderia caracterizar de forma sucinta e objetiva a situação do sistema educacional, observando a eficiência e eficácia das estratégias educacionais adotadas.

Os indicadores frequentemente utilizados para acompanhar o desempenho de um sistema educacional estão relacionados: a) ao acesso, como taxa de ingresso e cobertura; b) a progressão, taxa de aprovação, progressão entre as séries, porcentagem de concluintes de um grau de ensino em relação aos que nele têm acesso; c) as características das escolas, como a formação dos professores, a situação do prédio escolar, os materiais didáticos disponíveis e volume de livros didáticos distribuídos, e d) investimentos financeiros com educação em relação ao PIB, despesa por aluno. Essas são variáveis mais fáceis de serem definidas e quantificadas. Dessa forma, tomam como parâmetro muito mais a quantidade de insumos presentes no sistema educacional e o número de anos de escolaridade do que a qualidade do ensino ofertado.

Os insumos ou custos baseiam-se em valor monetário investido na educação, sendo a mais aceitável e menos polêmica. Contudo, ainda resta firmar quais os insumos necessários para uma educação de qualidade e transformar isso em valores monetários correntes. Neste sentido, a meta 20 do novo Plano Nacional de Educação, que trata do financiamento da educação e determina, até 2024, a aplicação de recursos públicos equivalentes a 10% do PIB na educação brasileira implementou o Custo Aluno-Qualidade-inicial (CAQi) como estratégia seis desta meta:

No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, *referenciado no conjunto de padrões mínimos* estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ (*grifos inseridos ao original*).

Note que o CAQi configura-se nesta estratégia como indicador (*quantitativo de recursos efetivamente investidos pelo governo para assegurar a qualidade*), mas também como forma de referendar o *padrão mínimo de qualidade*. O custo aluno inicial serviria de dispositivo transitório e de financiamento progressivo para a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)⁵⁸ no prazo de três anos (estratégia oito). A estratégia sete aponta para o custo aluno

⁵⁸ O Custo Aluno-Qualidade é referência de um padrão mínimo de qualidade a ser atingido pela educação através do financiamento de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, sendo progressivamente

como indicador de qualidade, considerando os insumos necessários ao desenvolvimento do ensino, a formação e remuneração docente.

Implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como *parâmetro para o financiamento da educação* de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos *indicadores de gastos educacionais* com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

É possível dizer que os dois mecanismos são os meios pelos quais todas as metas relativas à educação básica serão cumpridas no PNE, contudo a Emenda Constitucional 95 (EC 95) de 15 de dezembro de 2016 desestimula drasticamente a realização desta meta. Ela

efetivou uma mudança constitucional que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país. Este NRF particiona o orçamento da União em partes independentes, sendo uma delas o Poder Executivo, que inclui o Ministério da Educação (MEC). Nesse regime fiscal, a partir de 2018, até o ano de 2036, o orçamento do Poder Executivo não poderá ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior. No contexto do Poder Executivo o orçamento do MEC poderá ser reajustado acima da inflação, desde que os outros organismos desse Poder tenham reajustes abaixo da inflação (AMARAL, 2017, p. 01).

Pode-se concluir, portanto, que não será possível cumprir as metas estabelecidas no PNE, se levados a cabo os princípios estabelecidos por esta Emenda Constitucional.

A despeito do CAQ, após a implementação do FUNDEB, pode-se dizer que minimamente já há previsão na legislação ordinária brasileira regular que garante alguns insumos, além das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que disponibiliza insumos com o intuito de melhorar a qualidade, especialmente onde há índices mais baixos.

Além disso, o monitoramento das políticas sociais compensatórias de transferência de renda serviu de controle da qualidade.

A evasão e a reprovação escolares são fenômenos relacionados ao fato de as famílias de baixa renda não conseguirem manter os filhos na escola ou não propiciarem a esses as matrizes culturais extraescolares necessárias para o sucesso na aprendizagem. Surgem assim programas de compensação financeira para melhorar a sustentabilidade dessas famílias e com isso sustentarem os filhos estudando, bem como políticas de não repetência que demandam o regime de progressão continuada (MARCHELLI, 2010, p. 569-570).

Efetivamente, a frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% de jovens de 16 e 17 anos como condicionalidade do Programa Bolsa Família (PBF) leva a taxas menores de abandono escolar, tanto no nível fundamental como no médio.

ajustado conforme o nível e modalidade de ensino, regionalidade e aspectos financeiros locais. Leva em consideração os investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar e alimentação e transporte escolar.

Associada a permanência na escola, impõe uma maior exposição do estudante às formulas de aprendizagem contribuindo para assegurar melhores taxas de aprovação.

Seguramente, a permanência no ambiente escolar imposta pelo PBF também promove outros indicadores de qualidade educacional, já que os beneficiários precisam comprovar ao poder público a ampliação de acesso ao exercício de outros direitos sociais básicos nas áreas da saúde e da assistência social. Por fim, no descumprimento dessas condicionalidades, o poder público intensifica o acompanhamento com vistas à superação das dificuldades e, quando se esgotam as chances de reverter o problema de forma pedagógica, pode-se ainda recorrer ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público para se restaurar o exercício do direito educacional.

Outros indicadores de qualidade surgem neste percurso. Para Silva (2009) o indicador não se restringe a fórmulas matemáticas, tampouco a resultados estabelecidos a priori e a medidas lineares descontextualizadas.

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos (SILVA, 2009, p. 225).

A autora apresenta alguns indicadores de qualidade social da educação. Assim como Dourado, Oliveira, Santos (2007), que falam de dimensões da qualidade, Silva (2009) considera que fatores internos e externos à escola se refletem na qualidade.

Fatores socioeconômicos, socioculturais, o financiamento público e o compromisso dos gestores são indicadores externos da qualidade social da educação, e abrangem, entre outros fatores, as condições de moradia, a vida familiar, ambiente cultural, condições de transporte, alimentação, acesso a livros e equipamentos tecnológicos, hábitos de leitura, possibilidades de viajar e de desfrutar de opções de lazer e aproveitamento do tempo livre; conduta ética no uso dos recursos financeiros destinados à educação, investimento em formação docente, ambiente escolar.

E dentro da escola há indicadores internos, tais como organização do trabalho pedagógico, interlocução da escola com a família, políticas de inclusão, respeito às diferenças, possibilidade de diálogo, entre outras questões comportamentais.

A qualidade social se desenvolve e se efetiva quando estas condições estão sendo previstas nos encaminhamentos políticos do setor educacional. Para tanto, alguns eixos indicadores na política educacional podem ser apontados, os quais traduzem princípios políticos vinculados às propostas de governo democráticas e populares e que são capazes de alcançar outras políticas setoriais, contribuindo para sua efetivação. Tais eixos indicadores podem ser

assim identificados: educação como direito de cidadania; participação popular na gestão; valorização dos trabalhadores em educação e recursos adequados.

Comungando com essa ideia, Weber (2008, p. 311-312) afirma que

a construção da qualidade constitui processo multifacetado que requer, simultaneamente, condições escolares adequadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas; profissionalização docente consubstanciada, pelo menos, em jornada de trabalho que permita envolvimento com a tarefa educativa, no incentivo à formação continuada e à atualização constante, no intercâmbio entre pares, na disposição de material didático-pedagógico e na remuneração compatível com a relevância social do trabalho docente; gestão democrática da escola vivenciada em conselhos, colegiados, articulação com a comunidade e com entidades da sociedade civil em torno do projeto pedagógico; avaliação periódica dos resultados dos processos pedagógicos, técnicos e administrativos, presença ativa da comunidade escolar.

Dáí se verifica que a questão de indicadores de qualidade não se estabelece friamente partir da confirmação de resultados verificáveis num *checklist* instrumental previamente determinado. É isso, mais tantas condicionalidades impostas pela conjuntura local, e discursos que possam ser anunciados, exprimidos, conhecidos, pensados, discutidos, disputados e experienciados pelos grupos sociais.

4.2 O Padrão de Qualidade: preceitos e princípios

O princípio da garantia de um padrão de qualidade do ensino, contemplado na Constituição de 1988, remete a uma novidade do novo direito educacional, posto que a preocupação com a qualidade não foi considerada nos textos constitucionais anteriores.

Na atual Legislação brasileira, o direito à educação responsabiliza os pais, a comunidade, os próprios educandos e o Estado, cabendo, no entanto, ao último garantir esse direito, inclusive quando o assunto é qualidade.

A CF/88, ao estabelecer os deveres do Estado com a educação, declarou expressamente que “o acesso ao Ensino Fundamental obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e que o “não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, CF/88, Art. 208, §1º e 2º). Com esta declaração, todos os cidadãos têm o direito de exigir do Estado o cumprimento de seu dever com relação à prestação educacional (SILVEIRA, 2010, p. 239).

Entretanto, quando a legislação federal trata a questão, explicita duas abordagens. Na primeira, se refere à *garantia do padrão de qualidade do ensino*; na segunda, coloca a avaliação da *qualidade como uma das condições para o ensino ministrado* pela iniciativa privada. Apesar disso, nem a Carta Magna nem outra lei complementar estabeleceu de forma razoavelmente precisa em que consistiria tal padrão de qualidade, nem apresentou quais elementos integrariam tal padrão.

Assim observam Oliveira e Araújo (2005, p. 17):

Se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o *padrão de qualidade* do ensino brasileiro (*grifos originais*).

Essa imprecisão da legislação pós-Constituição, incluindo esta, favoreceu a multiplicidade de discursos de qualidade – não implicando aqui afirmar que um possível padrão definido na Constituição encerrasse os debates. Mas, permanecido aberto este *imbróglio*, instigou a oferta de modelos de qualidade, e levou a tantas empresas, organizações e governos oferecerem soluções de qualificação do ensino. E, mais recentemente, a privatização da gestão de escolas públicas através das Organizações Sociais sob a justificativa de que “o filho do pobre estude em escolas com padrão de escola de rico”⁵⁹. Então, como critica Gentili (2001), os padrões de qualidade almejados compõem uma nova retórica conservadora no campo educacional, num discurso utilitarista que reafirma uma postura que nega um processo educativo emancipador para as maiorias.

Sob outra perspectiva, Salomão Ximenes (2014) explica que a garantia do *padrão de qualidade do ensino* é um direito fundamental, que implica na criação de condições mais favoráveis para o desenvolvimento da qualidade educativa. Segundo este autor,

é expressão da dimensão interna (material) do ensino, ou seja, das condições de oferta, da gestão e dos processos educativos, responsáveis por assegurar que tais fins ou resultados relevantes sejam alcançados. Sem esses requisitos, ainda que se universalizem disponibilidade e acesso, terá fracassado a educação enquanto bem público universal e enquanto direito fundamental de dimensão coletiva. É, portanto, ao lado da dimensão externa (formal) representada pelo acesso e pelos dados de permanência e conclusão, também conteúdo característico do direito à educação (XIMENES, 2014, p. 1.039).

Por este ângulo, a dimensão do princípio de um padrão de qualidade operante do próprio direito à educação deve ser encarado como um valor a ser diligenciado, não apenas porque vá assegurar o crescimento e/ou estabilidade econômica, como pretendida pela OCDE, mas porque é uma exigência de *justiça restaurativa*, isto é, pode servir como veículo de (re)organização da *economia social*, por meio dos princípios fundantes da educação – como se pretende na Constituição brasileira, e, por consequência, cooperar para a superação de estigmas culturais predominantes na sociedade, tais como iniquidades geradas pelas desigualdades, mas também outras formas de violência. De outra parte, acabaríamos por fazer com que a educação contribua para aumentar o fosso das desigualdades existentes no Brasil.

⁵⁹ O Jornal Opção de Goiás na edição 2062 que circulou de 11 a 17 de janeiro de 2015, publicou matéria com o título: *Estado deve implantar OSs na área da Educação aos moldes das Charter Schools americanas*, destacando a fala do governador Marconi Perillo (PSDB) que fez tal afirmação.

Tendo como significado esse desenho axiológico, frustra a apropriação utilitarista do termo, à medida que determinados resultados e oportunidades do ponto de vista protetivo da criança e do adolescente sejam afirmados em detrimento dos cálculos ou resultados aferíveis em razão da produtividade.

A estes indícios somam-se, então, ao desafio de (re)pensar conceitualmente o *padrão de qualidade do ensino* associado ao sentido público dessa qualidade, de tal forma, que o sentido que se dê a essa qualidade compreenda e ultrapasse o limiar do ensino e da aprendizagem curriculares, mas estabeleça uma nova relação com o saber. E, assim,

seu aspecto tangível pode ser expresso como esforço comum dos seus agentes institucionais voltados para a formação de uma cidadania ativa num mundo público não apenas retórica, mas a partir de práticas escolares concretas, coerentes com os valores maiores que as animam. Práticas essas que nos levem a compreender o sentido mesmo da expressão “escola pública” (SILVA, 2008, p.113).

A qualidade como princípio da Educação, deve pleitear o enfrentamento desta questão, de modo particular para o enfrentamento da sobrevivência planetária, como ensaiamos na introdução deste trabalho. Questões como meio ambiente, a superconcentração de bens⁶⁰ e de fontes de recursos naturais precisam ser enfrentadas por meio do processo educativo, desde a construção teórico-metodológica que vise a revisão dos usos dos bens de necessidade comum à coletividade, até o questionamento para reformulação do modelo de acumulação de capital.

A educação de qualidade tem um papel decisivo no enfrentamento dessas questões, desde que se reveja e se valorize suas finalidades amplas. No Brasil, sobretudo, a desigualdade social mostra quão distantes estamos de atingir os compromissos distributivos básicos que caracterizam o Estado Social e Democrático de Direito nos países centrais. A desigualdade e a pobreza, junto a chamada “dívida educacional” acumulada com os adultos de hoje, são comprovadamente as principais causas do baixo desempenho nos testes padronizados, e não os chamados fatores intraescolares (XIMENES, 2014b, p. 140).

Conformar-se com uma perspectiva diferente do padrão de ensino afiançada nestas sentenças, seria atenuar as políticas de melhoria da qualidade, imprimindo-lhe a consolidação e a perpetuação do cenário presente. Estando exageradamente focado nos resultados, o fracasso torna-se *propositadamente* anunciado.

Visto que o padrão de qualidade anunciado no Estatuto reporta assegurar uma mudança não apenas do ponto de vista da construção cognitiva mínima, designada a resguardar a eficiência do sistema produtivo, mas especialmente, incorrer nas garantias de proteção à vida, a saúde, a liberdade, ao respeito e a ver livres de maus tratos, humilhações, punições todas as

⁶⁰ Conforme relatório divulgado em janeiro de 2016, pela *Oxfam*, a riqueza acumulada pelo 1% mais abastado da população mundial equivale, pela primeira vez, à riqueza dos 99% restantes. O relatório afirmou, ainda, as 62 pessoas mais ricas da Terra acumulam o equivalente à riqueza dos 50% mais pobres da população mundial. Em 2010, o equivalente à riqueza da metade mais pobre da população global estava na mão de 388 indivíduos.

crianças e todos os adolescentes brasileiros. Esse critério constitui-se como barreira contra concepções de qualidade centralizadas e estandardizadas, em demasia.

Além disso, a qualidade, e a própria Educação, só podem ser entendidas tendo como base nos objetivos do Brasil republicano, constantes no terceiro artigo da Constituição Federal (1988), dos quais encontra acento todo o horizonte legislativo.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Karina Cabral (2008, p. 62) admoesta que “a presença da educação na Constituição Federal deve ser examinada necessariamente com base nestes objetivos, dos quais ela não pode estar de nenhum modo afastada [...]. Devem influir na teoria e na prática educacionais”. Até porque sem uma educação que consigne a qualidade é impossível alcançar os objetivos aqui citados. Embora o discurso dominante sobre educação situe-se, quase sempre, na sua importância para o desenvolvimento econômico, e não para o desenvolvimento da cidadania e da participação política na sociedade democrática, tampouco para a proteção integral.

a) O Padrão de qualidade do Ensino na Constituição Federal do Brasil: uma disputa de conceitos

Conforme já mencionamos, a década de 1980 foi marcada pela retomada dos discursos de qualidade da educação, e o texto Constitucional foi influenciado por este embate, transformando-se num campo de disputas com acirrado conflito entre escola pública, escola privada e a escola confessional – também de caráter privado.

O financiamento público da Educação foi o *locus* das principais divergências. As escolas privadas lutaram pelo direito de acesso a estes recursos, juntamente com a Igreja Católica. Além disso, estas disputas foram torneadas pela nova compreensão do direito à Educação, confrontando-se com o debate em torno da questão público-privado, presente também na elaboração das Constituições antecedentes e que, conforme Pinheiro (1996, p. 255), atravessa o período da Constituinte, avançando sobre a construção da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No centro da arena, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) de um lado, e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação dos Educadores Católicos (AEC) e a Associação Brasileira das Escolas Superiores Católicas (ABESC) de outro. Todos organizados para representar os interesses e somar forças a seu favor.

É desse embate que nasce a própria finalidade da Educação como assinala Camargo (1997, p. 127): “no processo Constituinte, foram diversas as propostas sobre quais seriam os fins da educação e, conseqüentemente, os significados acerca da qualidade de ensino”, resultando como síntese o artigo 205 da Constituição Federal.

Os aspectos de ordem qualitativa na garantia e efetividade do direito à educação que foram apresentadas na Constituição brasileira são apresentados por Oliveira e Araújo (2005, p. 17) na seguinte configuração:

A Constituição Federal de 1988 define como um dos princípios do ensino brasileiro a garantia de padrão de qualidade (inciso VII, Art. 206), estabelece que a União deve garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade (Art. 211, parágrafo 1º) e determina vinculação de recursos por esfera administrativa a serem aplicados para a realização dessas finalidades (Art. 212).

Textualmente, no artigo 211 desta Carta, que trata do regime de colaboração entre os entes federados, o primeiro parágrafo determina que:

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 (*grifos inseridos no original*).

Observe-se ainda que o inciso II do artigo 209 determina uma “avaliação de qualidade pelo poder público” como condição para a oferta do ensino pela iniciativa privada.

Camargo (1997, p. 126) aponta alguns aspectos fundamentais, ao discutir o padrão de qualidade de ensino na Assembleia Constituinte.

De um lado, ela remete aos fins da educação, como todo grau de generalidade expresso nos diferentes artigos propostos sobre este tema por inúmeras entidades, parlamentares e personalidades participantes do processo Constituinte. De outro, remete à ideia de produtividade, eficácia e eficiência do investimento público no setor educacional estatal, e seu planejamento para alcançar tais ideais expressos em lei (não apresentando muita diferença com relação às ideais presentes nas leis 4.024/61, 5.692/71 e 7.044/82). Por último, possibilita, ainda que em termos imprecisos, a ideia de controle sobre a iniciativa privada, estabelecendo a qualidade como um dos critérios para a continuidade ou não da concessão de seu funcionamento, ou seja, seria um fator de controle público daquilo que está na esfera particular.

O primeiro aspecto, ligado aos fins da educação, relaciona-se com uma discussão filosófica, política e ideológica da própria natureza do processo educacional, assim, designando os valores considerados antagônico-complementares da formação do indivíduo: a cidadania e a técnica para trabalho.

Essa amalgamação propositiva leva a encarar de forma ampla o discurso de qualidade educacional na Constituição do Brasil, tendo em vista que o seu texto buscou sintetizar as diversas correntes políticas e ideológicas em disputa. Porém, do resultado inferente da garantia

dos direitos, podemos afirmar que a grande conquista dessa qualidade passa a ser, naquele momento, o passo decisivo para garantir a universalização do atendimento. Depois, então, a tendência será construir discursos mais acalorados acerca de correntes conceituais de qualidade.

E, neste sentido, somos informados por Enguita (2001) que o deslocamento da pauta do acesso à educação por mais vagas e mais espaços e materiais para o da qualidade ocorre quando a pauta do acesso fica esvaziada pelo cumprimento da promessa da construção de vagas para todos. Em síntese, depois que se conquista o acesso, passa-se a *brigar* por outras dimensões da mesma qualidade.

Porém, a ausência de elementos concretos que permitam uma definição objetiva tem gerado uma dificuldade no que toca a exigibilidade da qualidade anunciada.

As iniciativas visando a garantir a “qualidade do ensino” são mais difíceis de formular, dividindo-se em dois tipos básicos. As que podem ser “quantificadas” podem ser exigidas de maneira direta, tais como excesso de alunos por sala de aula, baixos salários de professores, instalações precárias etc. Entretanto, aquelas que se relacionam com a qualidade do ensino, em sentido mais subjetivo, como baixa formação dos professores, ação pedagógica inadequada, são mais complexas de exigibilidade via justiça, permanecendo como desafio a elaboração de uma formulação que “materialize” a “garantia de Padrão de Qualidade” prevista na CF (OLIVEIRA, 1999, p. 71).

De encontro a isso, vinte e um projetos que visam a regulamentação do *padrão de qualidade* a ser observado tramitavam no Congresso Nacional, tendo sido apensados ao Projeto de Lei 7.420 de 2006, com caráter de *Responsabilização*.

Essas iniciativas legislativas “representam, no âmbito federal, a agenda mais geral da juridificação dos aspectos relacionados à qualidade e à responsabilidade” (XIMENES, 2014, p. 363). Esse dispositivo desencadearia nas condições de efetivação, via exigência judicial, do princípio constitucional do padrão de qualidade do ensino – proposto como a “nova dimensão da luta pelo direito à educação” por Oliveira e Araújo (2005), requerendo de nós, pesquisadores da área de educação, o desafio da responsabilidade de traduzir o padrão de qualidade num conjunto de indicadores mensuráveis passíveis de exigência.

b) O Padrão de Qualidade do Ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: recrudescimento das disputas

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional define e regulamenta os sistemas de educação brasileiros com base nos princípios presentes na Constituição Federal. Sua formulação foi citada pela primeira vez na Constituição de 1934. Porém, só em 1961 foi criada a primeira LDBEN no Brasil, seguida por uma versão em 1971, que vigorou até a promulgação da mais recente em 1996.

O texto da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 é resultado de um longo embate, que se iniciou logo após a promulgação da Constituição de 1988 e que durou cerca de oito anos, prolongando-se por três governos (Sarney, Collor e FHC). Duas propostas distintas concorreram pela hegemonia.

A primeira conhecida como Projeto Jorge Hage foi o resultado de uma série de debates abertos com a sociedade, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, sendo apresentado na Câmara dos Deputados. Essa chegou aprovada na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em junho de 1990, e “incorporava várias medidas de forte impacto da qualidade do ensino público e que foram deixadas de lado no texto finalmente aprovado em dezembro de 1996” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 70).

A segunda proposta foi elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa em articulação com o poder executivo através do Ministério da Educação. Como principal divergência observa-se a relação do Estado na educação. Enquanto a proposta dos setores organizados da sociedade civil apresentava uma grande preocupação com mecanismos de controle social do sistema de ensino, a proposta dos senadores previa uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo.

Da mesma forma, a atual Constituição Federal e a LDBEN, determinam que a educação é dever da família e do Estado, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Em respeito ao que tange à qualidade educacional, Cury (2014, p. 1.059) nos informa que, de forma dispersa,

as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/96, que, entre outras funções, terá de explicitar os artigos constitucionais, vai pontuar 10 vezes o termo *qualidade*, seja como padrão de qualidade, padrão mínimo de qualidade, avaliação de qualidade, melhoria da qualidade, aprimoramento da qualidade e ensino de qualidade (*grifo conforme o original*).

Embora não haja uma discussão mais centrada na questão,

a inexistência de um capítulo dedicado ao tema não revela despreocupação da lei com a qualidade do ensino, pois o essencial se encontra ali, como formação de profissionais da educação, avaliação institucional e de rendimento, gestão participativa e associação entre qualidade da educação e seu financiamento. Além disso, diversas outras normas sobre a matéria aparecem em documentos legais específicos, que dizem respeito, por exemplo, ao papel do MEC no desenvolvimento de políticas de informação e de avaliação educacional (CASTRO, 2007, p. 18).

O pressuposto da *garantia de qualidade* é reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), como um dos princípios sobre os quais o ensino será ministrado. No artigo subsequente, discorre sobre as garantias dessa Educação.

A LDB prescreve que o dever do Estado para a efetivação do direito à educação será concretizado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (inciso IX, Art. 4º). Além disso, prevê [no artigo 74] que a União, em regime de colaboração com os entes federados, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base em um custo-aluno mínimo que assegure um ensino de qualidade (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 17 – grifo inserido).

Carneiro (2015, p. 76) avalia que a qualidade anunciada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação tem como destino o alunado, o professor, o currículo e os insumos como elementos centrais a serem observados quando de sua investida:

A precedência a situação concreta do aluno. Esta precondição resultará no aumento da autoconfiança e, em consequência, na garantia do interesse ascendente na aquisição e reconstrução do conhecimento. Os insumos necessários à aprendizagem, conteúdos contextualizados e trabalhados sob a orientação de professores qualificados e, ainda, uma modulação didática com sensibilidade à diversidade dos sujeitos aprendentes, tudo isto articulado e integrado, constitui o chão da garantia do padrão de qualidade.

Sobre os fatores internos e externos imiscuídos na apresentação de Carneiro, cabe frisar que não são de responsabilidade exclusiva da escola atuar sobre eles. Disso nos referimos, quando pontuamos que políticas públicas capazes de gerar inclusão social dos sujeitos educandos, já que o critério de medida adotado como padrão deve ter os modelos capazes de trazer os sujeitos à própria humanização, isto é, respeitada sua dignidade. Para tanto, exigindo-se um alargamento intencional e institucional dos sujeitos que geram a Educação a fim de se assegurar processos de aprendizagem contextualizados e apropriados.

O artigo 75 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação complementa a intencionalidade do terceiro artigo, afirmando que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (BRASIL, 1996). E no parágrafo 2º que “a capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade”.

O discurso sobre esta qualidade encarado por estes artigos dá ênfase aos insumos e relaciona esta qualidade às questões do financiamento, que mais tarde na implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vai tomar uma perspectiva economicista.

Com isso inverte-se o processo. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo-aluno necessário para garantir um padrão da qualidade, mas ‘gasto’ possível nas condições atuais é a referência para definir o padrão de qualidade ou uma suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação (OLIVEIRA, 2007, p. 108).

Fundamentados nos propósitos destes artigos, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação provocou nacionalmente uma discussão sobre quais insumos seriam necessários para uma Educação de Qualidade, e desenvolveu uma metodologia de pesquisa que resultou na construção de parâmetros para que levem a um valor inicial do Custo Aluno-Qualidade.

O CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) vem contribuir com a seguinte pergunta: qual é o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade de educação? Quanto custa fazer valer esse direito? (CAMPANHA..., 2010, p. 09).

A construção do CAQi teve como ponto de partida o consenso “de que, em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que por sua vez se relaciona à qualidade dos insumos utilizados” (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 25), e aponta para *o padrão mínimo* de qualidade. Por sua vez, o CAQ avança em relação a este valor, considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil em custear progressivamente o direito à educação.

Apesar de previsto no texto constitucional, trata-se apenas de uma proposta de normatização⁶¹ do padrão mínimo de qualidade. Este padrão apontaria a definição da quantidade e a qualidade de um conjunto de insumos que deveriam estar presentes em qualquer escola pública, seja ela mantida pelo município, pelo estado ou pela União, urbana ou rural, localizada no norte ou no sul do país. Insumos que de maneira detalhada deveriam viabilizar salários dignos para professores, os quais deveriam ter formação condizente com as necessidades educacionais, prédios adequados ao exercício de uma educação de qualidade, dentre outros componentes.

A noção de qualidade associada aos insumos e à garantia de financiamento é recorrente nesta LDBEN, daí que no Título VII, que trata do financeiro, novamente encontra-se referência a ela. O artigo 70 (inciso IV), que trata do financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino, inclui “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”.

No artigo 7º esta legislação faz referência à avaliação da qualidade como condição para oferta de ensino pela iniciativa privada. “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...] II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo

⁶¹ Para isso já existe uma norma aprovada em 05 de maio de 2010: o *parecer e proposta de Resolução 08/2010* da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), que regulamenta os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional. Entretanto, devido a questões metodológicas entre o CNE e o MEC ele não foi homologado até hoje.

Poder Público”, cabendo à União a responsabilidade de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Art. 9º, inciso VI). No que se refere às Instituições de Ensino Superior que desejem oferecer curso noturno, devem ser garantidos “os mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno” (Art. 47, parágrafo 4º).

Essa nova LDBEN traz consigo fortes características do discurso neoliberal presente na concepção do governo, interferindo na concepção de qualidade. Esse discurso trouxe uma nova forma de ver a qualidade educacional associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduzindo nas escolas a lógica da concorrência, como já dito. Esse raciocínio baseia-se na crença de que quanto mais termos ligados aos sistemas produtivos se aplicam à educação, mais produtivo se torna o sistema educacional (GENTILI, 2001), como exemplo *clientela, eficiência, eficácia*.

Mas, igualmente, no seu texto espelha “as demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, garantindo a expansão da escolaridade e o reconhecimento à diferença” (OLIVEIRA, 2015, p. 632).

Por assim dizer, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 trouxe em seu bojo o movimento pendular e contraditório em torno dos discursos de qualidade educativa presentes na arena das políticas educacionais.

c) O Padrão de Qualidade no Plano Nacional de Educação (2014-2024): embate de dois caminhos

O Plano Nacional de Educação (PNE) é resultante das lutas da Sociedade Civil e incorporado na legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1988.

Em seu artigo 214, diz que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração Plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN), de 1996 (Lei nº 9.394/94), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, sem sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (AGUIAR, 2010, p. 709).

Este artigo constitucional apresenta como objetivo central do PNE: a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, integrando as ações do poder público com o foco nas seguintes diretrizes: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, *a melhoria da qualidade do ensino*, a formação para o trabalho e a

promoção humanística, científica e tecnológica do país e, estabelecimento de metas de aplicação financeira, tendo como critério de medida o Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Embora, demos destaque ao inciso *iv – melhoria da qualidade da educação*, entendemos que todas as dez diretrizes invariavelmente concorrem para a qualidade da Educação, ainda mais se tomarmos como medida de análise a *qualidade socialmente referenciada*, em concordância com Aranda e Lima (2014, p. 297) que afirmam que este tema “pode ser entendido como o eixo de sustentação pelo qual será possível ter um parâmetro de busca em direção ao alcance das metas estabelecidas, no processo a ser implementado pelos sujeitos sociais e educacionais”.

O termo qualidade aparece trinta e oito vezes no texto do Plano. Estando inscrito em dois dos seus quatorze artigos, assim como em nove das suas vinte metas, abarcando vinte e cinco estratégias das duzentas e cinquenta e quatro que o compõe na totalidade. “Perpassa a educação básica e superior e suas modalidades, bem como na questão do financiamento e no que diz respeito aos profissionais da educação” (ARANDA e LIMA, 2014, p. 300).

Em consideração que a qualidade é a questão motora deste PNE, este instrumento cumpre um papel regulador frente à política educacional, cuja implementação dá-se numa arena que acomoda uma gama plural de sujeitos. E, como é sabido, esta palavra guarda em torno de si as mais diferentes correntes filo-pedagógicas embora seu conceito detenha uma espécie de sortilégio que coloca as organizações, todas as organizações, incluindo as educativas, no *caminho do Senhor*.

Entretanto, longe de anunciar como ponto pacífico, esse termo vem desencadeando uma série de conflitos quando da elaboração de planos, legislações ou, até mesmo, na ordem administrativa escolar.

O professor Luiz Araújo (2016), ao apresentar o tema da qualidade no Plano Nacional de Educação, num seminário da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), propôs um agrupamento da questão em três blocos.

Um bloco que chamo de genérico, pois usa a palavra sem esclarecer o conceito que fundamenta o referido uso, ou como contraponto genérico da “falta de”; Outro bloco que associa qualidade a função reguladora estatal e ao “*sistema nacional de avaliação educacional*”, em diferentes etapas e modalidades. Este conceito é bastante disseminado, mas possui artigos específicos e uma Meta (a de número 7) que concentra o maior número de estratégias e que institucionalizou o IDEB como política de Estado; E um terceiro bloco que utiliza qualidade como sinônimo de oferta de insumos mínimos para todos. Aparece de forma forte no debate sobre Custo Aluno Qualidade, mas permeia outros momentos do plano, especialmente em estratégias que discutem a necessidade de padrões mínimos de atendimento em dada etapa ou modalidade.

Sem que tenhamos a pretensão de voltar ao debate dos testes de larga escala, note-se que, conforme a organização de Araújo, há um forte destaque no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como imperativo legal para medir a qualidade nesta etapa da educação escolar. Ainda de acordo com este autor,

Uma leitura atenta das metas e estratégias induz ao reconhecimento de que o texto transforma as políticas de governo na área de avaliação em políticas de Estado perenes na próxima década, mesmo que isso não fosse necessário, pois nada vem ameaçando esta hegemonia nos últimos vinte anos, especialmente a hegemonia das avaliações em larga escala da aprendizagem que, iniciadas com FHC, foram mantidas e aprofundadas nos dois governos de Lula e na primeira gestão de Dilma, ou seja, lá se vão 20 anos (ARAÚJO, 2016).

Observa-se que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica por meio do Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 que estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foi elevado ao principal indicador da qualidade da educação básica brasileira, cabendo aos sistemas de ensino assegurar a elevação dos seus próprios índices como razão de melhoria da qualidade da educação. Mas,

Ressalta-se, em tempo, que a qualidade pretendida e medida pelo IDEB, por meio das avaliações em larga escala e relacionadas ao fluxo escolar, não envolve toda a complexidade do processo educacional. Pensar, pois, apenas o alcance de médias exigidas pelo IDEB como qualidade do ensino é uma forma limitada de pensar a educação (ARANDA e LIMA, 2014, p. 306).

Muito embora o conceito de qualidade da oferta educacional esteja embrenhado da ordem de indicadores construídos via testes de larga escala, uma norma legal de pretendida construção democrática resulta de embates de forças e preocupação antagônicas, e este Plano Nacional de Educação não foge a esta regra.

Pari passu à formulação mais prevacente de ordem neoliberal, está presente um conjunto de indicações que apontam para a materialização do padrão mínimo de qualidade e que pressionam para a efetivação do direito à educação em patamar superior ao desejado pela lógica do Estado mínimo.

A incorporação do Custo Aluno-Qualidade se insere neste escopo, como fruto de intensa mobilização social, encabeçada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A estratégia 20.6 do PNE estabeleceu um prazo de dois anos para que ele seja implantado. E, a estratégia 20.10 estabelece que a União, na forma da lei, fará complementação financeira aos entes que não conseguirem atingir o valor mínimo inicial do Custo-Aluno Qualidade.

Com efeito, o desafio eminente às escolas na direção da possibilidade da efetivação da qualidade é desenvolver uma educação que dê conta de atender a diversidade de formas igualitária e justa. Assim, lembramos que a qualidade da educação é um princípio constitucional

do ensino público, integrante de um sistema de valores e dos objetivos que constituíam o Estado brasileiro num dado período em que se buscava superar um Estado de não direitos.

Por assim dizer, tomamos por empréstimo a perspectiva da teologia cristã, de uma *exegese escatológica*⁶², que arremataria como característica implícita da qualidade e carregará sempre consigo a condicionante de *ser, mas ainda não*.

d) O Padrão de qualidade no Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional

O Projeto de Lei 7.420/2006, que visa regulamentar a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)⁶³, resulta de anexações de vários outros projetos que tratavam de assegurar, de certa medida, a qualidade da educação básica visa estabelecer “requisitos para garantia do padrão de qualidade da educação pública básica, o financiamento supletivo, a responsabilização pelo cumprimento de metas educacionais, a ação civil pública de responsabilidade educacional” (BRASIL, 2017).

Luiz Carlos de Freitas (2011) aponta que “a ideia de responsabilizar os gestores educacionais pela qualidade da educação vem de longa data, mas no Brasil, em termos legais, começa a ganhar forma nesta década”, impelida pelas “reformas educacionais empresariais”.

Após a aprovação, o Plano Nacional de Educação, tornou obrigatória uma legislação que regulamentasse a qualidade, conforme reza a estratégia 20.11 da Meta 20. Nesse caso, esta legislação trata de auferir cumprimento ao PNE, ao passo que apresenta os parâmetros para o padrão de qualidade na educação básica.

De acordo com o primeiro artigo deste Projeto de Lei⁶⁴,

Parágrafo único: por *responsabilidade* educacional entende-se o dever dos *gestores públicos* dos entes federados em assegurar as condições necessárias para garantia, sem retrocessos, do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento de metas que promovam o avanço da sua qualidade (BRASIL, 2017 – *grifos inseridos ao original*).

Em que pese a responsabilização pretendida neste PL, recorramos ao significado deste termo, trazido por Cury (2012, p. 10):

Por *responsabilidade* deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos,

⁶² Trata-se de uma interpretação do destino final da humanidade (ressurreição), já presentificada em Cristo. No grego, *exegese* (ἐξήγησις) significa uma interpretação ou explicação crítica de um texto, enquanto *escatologia* (εσχατολογία) significa estudo sobre os últimos dos últimos eventos na história do gênero humano.

⁶³ Em Pernambuco, a Lei Estadual nº 13.273 de 05 de julho de 2007, de autoria do deputado Sílvio Costa Filho, de antonomásia homônima determina que o Secretário de Educação apresente na Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, anualmente, relatório contendo uma série histórica dos indicadores educacionais referentes aos últimos quatro anos, contendo os indicadores educacionais (Art. 1º). Com apenas 6 artigos, não trata efetivamente de responsabilização, mas compromete para subsidiar o planejamento orçamentário anual.

⁶⁴ Texto aprovado em Comissão Especial no dia 28 de junho de 2017.

desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma obrigação que não sendo fielmente cumprida responde, e (é responsabilizado) por eventuais omissões ou irregularidades (*grifos conforme o original*).

A qualidade educacional que se impõe por esta legislação permeia a responsabilidade da autoridade pública em assegurar a Educação escolar formal, mediante a verificação de aprendizagem aferida nos testes de larga escala, formação e plano de carreira do magistério público, jornada de trabalho, plano de educação, infraestrutura escolar, gestão democrática e avaliação do desempenho dos profissionais do magistério.

Outrossim, esta responsabilização está previamente prevista no parágrafo do artigo 208 da Constituição Federal quando aponta que “não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Esse poder jurisdicional de uma autoridade pública existe para traduzir do melhor modo o que diz o termo *autoridade*. Etimologicamente, tal termo procede do verbo latino *augere* e quer dizer crescer. A autoridade pública está investida de poder a fim de gerar condições para que as pessoas, na qualidade de cidadãos, *cresçam* de modo a desenvolverem suas personalidades, participarem ativamente da sociedade em que vivem e serem profissionalmente inseridos no mundo do trabalho (CURY, 2012, p. 10 – *grifos conforme o original*).

No que toca ao direito à educação, o ensino obrigatório, expandido pela Emenda Constitucional 59, é direito público subjetivo, já imprimindo ao Estado o dever de seu alcance, sob condicionalidade de exigência por destinatário.

Propugna-se, portanto, a partir dessa legislação uma relação direta entre os temas *qualidade, responsabilidade e judicialidade*. Sobre o conteúdo de ajuizamento do direito à qualidade já haviam anotado Oliveira e Araújo (2005) como *nova dimensão do direito à educação*. A fim de evitar disparidades de compreensão sobre o tema, é imprescindível, pelo menos, definição de insumos e resultados exigíveis por esta legislação. Mas, isso não pacifica a compreensão do termo.

Para além da responsabilização apresentada na lei, recai sobre a própria compreensão de qualidade as concepções subjacentes a cada um de seus vinte e um fatores de aferição da qualidade. Sendo eles (BRASIL, 2017 – *com adaptações*):

- I – *avaliação* de plano de educação;
- II – *acesso físico à escola*, assegurando vaga de educação infantil e ensino fundamental mais próxima da residência do educando e providos os meios de transportes para os alunos, a adequação arquitetônica da escola para a acessibilidade e permanência dos alunos com deficiência.
- III – adoção de instrumentos para a promoção de *busca ativa* de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, de saúde e de proteção à infância e à juventude.
- IV – *duração mínima de jornada diária*, para cada aluno, de quatro horas de efetivo trabalho escolar;

- V – permanente busca de *relação adequada entre o número de alunos*, o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento, respeitando as características regionais e locais;
- VI – *infraestrutura de unidades escolares* com padrões construtivos adequados;
- VII – *disponibilidade de mobiliário*, equipamentos necessários ao ensino e recursos didáticos, e acesso a laboratório de ciências, informática, sala de recursos multifuncionais e biblioteca.
- VIII – *acesso universal à rede mundial de computadores* em banda larga de alta velocidade;
- IX – *titulação mínima* de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da legislação de diretrizes e bases da educação nacional;
- X – *plano de carreira para o magistério público*, que considere a titulação ou habilitação e a *avaliação de desempenho como fatores para progressão funcional*;
- XI – política permanente de *formação continuada* para os profissionais do magistério e demais servidores da educação.
- XII – implantação do *piso salarial nacional profissional* e da jornada de trabalho dos profissionais do magistério, com previsão de período de tempo específico semanal para atividade de planejamento e estudo coletivo;
- XIII – ampliação dos *instrumentos de avaliação da qualidade da educação* básica.
- XIV – definição de *programas de ensino* que sejam de conhecimento de toda a comunidade escolar;
- XV – disponibilidade de *horários de reforço escolar* para alunos com notória dificuldade de aprendizagem ou com rendimento insuficiente;
- XVI – garantia de *programas de correção de fluxo* no ensino fundamental e no ensino médio;
- XVII – implantação de *gestão informatizada e transparente*, com a publicação semestral de todos os dados da rede escolar, inclusive de execução orçamentária e financeira;
- XVIII – *funcionamento regular do conselho escolar*;
- XIX – *articulação da escola com os pais ou responsáveis* e com o Conselho Tutelar, especialmente na comunicação de três faltas injustificadas consecutivas do estudante e de sinais de maus tratos no ambiente familiar ou extraescolar;
- XX – *funcionamento regular dos conselhos de educação e dos conselhos de acompanhamento e controle social* previstos na legislação educacional;
- XXI – *indução de processo permanente de autoavaliação* das creches e escolas de educação básica, mediante a introdução de instrumentos de planejamento estratégico.

Parte dos fatores apontados nesta legislação emana do conjunto dos direitos já postos na Constituição nas Leis que disciplinam o direito educacional, e sua promulgação instaura um regime jurídico pautado na apuração e sanção da situação de não qualidade.

A ideia de que a qualidade da educação possa ser estabelecida por uma lei, não pode deixar de levar em consideração o acúmulo de debate sobre as condicionantes locais para este conseguimento. Posto os itens acima, os indícios de qualidade leva em consideração itens constantes nas lutas históricas pelos direitos à educação, mas com foco na *atividade de ensino*, ainda não são capazes de imprimir políticas sociais que superem as situações de insuficiência de outras políticas sociais obrigatórios ao Estado, que assegurem o pleno desenvolvimento do sujeito educando, tais como o acesso ao esporte e ao lazer, a convivência familiar e comunitária, o direito à cidade e aos bens culturais por ela produzidos, etc.

Não será apenas uma lei de responsabilidade educacional, entretanto, que poderá alterar positivamente o interior da escola, passando a produzir o sucesso educacional das crianças. É reconhecido que mais de 60% dos fatores que causam o fracasso escolar está fora da escola (FREITAS, 2011).

Além disso, a ideia de qualidade intrínseca nesta legislação aponta para os discursos empresariais e de cunho privatizante, fortalecendo a ideia de remuneração por mérito.

Nesta altura do trabalho não propomos fazer análise jurídico-política da amplitude e do alcance da LRE, inclusive porque ainda se trata de um Projeto de Lei, mas identificar a concepção de qualidade emergente deste dispositivo. Contudo, adverte-se brevemente, a propositura do que toca à responsabilização a ser observada. Conforme Cury (2012, p 15),

com todos esses instrumentos de controle, uma Lei de Responsabilidade Educacional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá estabelecer metas de conduta para os gestores dos sistemas públicos de ensino. Agentes públicos que deixarem de aplicar, por exemplo, o percentual mínimo das receitas obrigatórias na manutenção e desenvolvimento da educação, deverão se submeter aos rigores da legislação.

Posto que a estratégia 20.11 do PNE vincula a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional a “processo de *metas de qualidade* aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais”, e nesta se põe a assegurar o direito à qualidade com punições ao retrocesso educacional, inclusive do seu financiamento, esbarra aqui num agravante: a EC 95.

Ora, esta Emenda Constitucional congela os investimentos educacionais por vinte anos e reedita a desvinculação de receitas decorrentes de impostos da União para a educação por igual período, o que parece um contrassenso entre a realidade fática do país e a intensão expressa neste Projeto de Lei.

Inviabiliza, desde seu nascimento, as intencionalidades do atual projeto de LRE, com riscos de responsabilização por ato de improbidade administrativa, em razão do não cumprimento das metas, não apenas os gestores, mas a totalidade dos agentes públicos, no que se inclui o magistério.

4.3 A Qualidade como um Direito Humano: caminho para a Proteção Integral da Criança e do Adolescente

Na Constituição Federal brasileira de 1988 o direito a educação mereceu o maior número de dispositivos. É tratado em cerca de trinta artigos, e indiretamente mais de vinte artigos ainda o alcançam, e integra os chamados direitos sociais e passou a ser *dever precípua* do Estado, isto é, o Estado não poder deixar de atender a quem lhe for de direito. E por tal razão, estabeleceu princípios, diretrizes, regras, recursos e planos, modo a assegurar sua efetivação.

Ao explicitar esse direito, elencou as formas de realiza-los tais como a gratuidade e *obrigatoriedade com a qualidade* e com a proteção legal, ampliada e com instrumentos jurídicos postos à disposição dos cidadãos, cria prerrogativas próprias para as pessoas em virtude das quais elas passam a usufruir de ou exigir algo que lhes pertence como tal (CURY, 2014b, p. 43 – *grifos inseridos ao original*).

Por esta Carta, a qualidade toma lugar nesta 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*. Isto significa que o conteúdo do direito à Educação não é ideologicamente neutro, sua finalidade denota um forte juízo de valor e depreende de uma visão global da Carta Constituinte, a difusão e a promoção dos princípios republicanos, da dignidade da pessoa humana e da democracia.

Mesmo que tenha havido uma nova perspectiva para o direito à educação, e melhorar sua qualidade não é um fato, nem um ato que depende com exclusividade do texto positivado, sobretudo, depende de fatores políticos, engajamento da sociedade, do nível de democracia e das estruturas de Estado a assegure, e de econômicos.

Para melhor compreender este direito, partamos pela trilha dos discursos que fundamentam sua promoção, como uma via segura para se abraçar esta temática.

4.3.1 A Educação como Direito Humano: fundamentos epistemológicos

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 o de protegê-lo. 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 invenção dos direitos humanos deu-se num processo histórico e gradativo. A sua conformação como direitos universais é fruto das mudanças ocorridas ao longo do tempo em relação à estrutura da sociedade, a ideia de Humanidade, além das diversas lutas e revoluções. 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).

Conforme contextualiza Hunt (2009), as pessoas do século XVII não usavam frequentemente a expressão direitos humanos e, quando o faziam, em geral queriam dizer algo diferente do significado que hoje lhe atribuímos. Numa acepção próxima ao que usamos hoje, foi utilizado pela primeira vez em 1763, em francês, por Voltaire, mas *não pegou*.

O termo “direitos do homem” começou a circular em francês depois de sua aparição em *O Contrato Social* (1762), de Jean-Jacques Rousseau, ainda que ele não desse ao termo nenhuma definição e ainda que — ou talvez porque — o usasse ao lado de “direitos da humanidade”, “direitos do cidadão” e “direitos da soberania”. Qualquer que fosse a razão, por volta de junho de 1763, “direitos do homem” tinha se tornado um termo comum (HUNT, 2009, p. 22).

Mesmo nesse período, na linguagem que se apropriaria da organização dos direitos humanos havia, ainda, pouca definição explícita de tais direitos e seu conceito universal para todos os seres humanos, sendo aceita pelos Estados depois da Segunda Guerra Mundial.

Os direitos humanos constituem normas mínimas necessárias para levar uma vida digna, e trata-se de algo que é inerente à própria condição humana, sem ligação com quaisquer particularidades de grupos ou indivíduos. Possuem quatro características que ajudam a entender como devem ser realizados na prática: são universais, indivisíveis, interdependentes e judiciáveis.

Universalidade: significa que os direitos humanos valem para todo mundo. Nenhuma condição ou situação pode justificar o desrespeito à dignidade humana. Além disso, ninguém pode renunciar a seus direitos. Não importa o país em que a pessoa tenha nascido ou viva, seus direitos são os mesmos. O que pode mudar é a forma como esses direitos são garantidos pelos governos. **Indivisibilidade:** todas as pessoas têm direito a gozar dos direitos em sua totalidade, sem fracionamento ou redução. **Interdependência:** todos os direitos estão relacionados entre si e nenhum tem mais importância do que outro. Assim, só se pode exercer plenamente um direito se todos os outros são respeitados. **Exigibilidade e Justiciabilidade:** os direitos podem ser exigidos tanto política quanto juridicamente quando forem desrespeitados ou violados. Como os direitos são previstos em leis nacionais e também em normas internacionais, para exigi-los, pode-se recorrer tanto ao sistema de Justiça nacional como internacional (AÇÃO EDUCATIVA, 2009, p. 09 – *grifos conforme o original*).

A efetivação de qualquer direito humano transcorre um percurso que se inicia com a compreensão de sua pertinência à universalidade – ao menos por algum grupo humano, seguindo de movimentos de incidência, ou lutas políticas e filosóficas, até sua inscrição como texto de lei. Resta saber que o discurso em torno da universalização dos direitos humanos é contestado por sua intencionalidade.

Conforme Santos (2014, p. 15), a ideia subjacente à universalização dos direitos humanos representaria uma imposição hegemônica do Ocidente, com o propósito de colonizar o mundo a partir do seu código de valores, num claro e avassalador desrespeito e potencial destrutivo às diferentes culturas existentes. O grande problema, conforme as palavras do próprio autor, consiste no fato de que “a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discurso de direitos humanos”.

Aponta, ainda, que mesmo quando há consenso em torno dos valores “universalmente aceitos” e previstos nas declarações de Direitos Humanos, seria fruto de quatro ilusões⁶⁵, que identifica como: a teleologia, o triunfalismo, a descontextualização e o monolitismo.

Nesta perspectiva, enquanto os *discursos* de direitos humanos têm se tornado cada vez mais inclusivos, na prática continuam a tolerar [ou a cometer] violações dos próprios princípios por eles defendidos. Frente a tal condição, Santos (2014) propõe uma concepção contra hegemônica e intercultural dos direitos humanos, sobretudo para que o conceito e o valor semântico desses direitos não seja fruto de prescrição unilateral fundadas em valores de uma determinada sociedade, mas se assente em um diálogo com outras concepções de dignidade humana e outras práticas sociais em sua defesa.

Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos, Ele ou Ela estariam definitivamente em busca de uma concepção contra hegemônica de direitos humanos e de uma prática coerente com ela. Ao fazê-lo, mais tarde ou mais cedo este Deus confrontaria o Deus invocado pelos opressores e não encontraria nenhuma afinidade com Este ou Esta (SANTOS, 2014, p. 142).

Obviamente que os textos de lei que regulamentam os *princípios universais* obedecem ao desenvolvimento próprio de cada localidade onde se situa, e sua efetivação e sua efetividade estiveram sempre vinculadas à dimensão de luta locais para sua positivação.

Portanto, para que exista um direito, é preciso que ele exista enquanto norma.

Direito é uma figura deontica, 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 (BOBBIO, 2004, p. 74).

Além disso, os direitos humanos são axiológicos, e a dignidade da pessoa humana ocupa a centralidade. Daí a importância que ocupa a educação nesta 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

⁶⁵ A ilusão teleológica - consiste na aparente universalidade e naturalidade dos direitos humanos na sociedade. No entanto, o autor mostra que por traz dessa aparente ilusão, os direitos humanos revelam-se uma construção discursiva historicamente datada: a partir do século XVIII. A segunda ilusão é o triunfalismo, ou seja, a crença segundo a qual os direitos humanos são um bem incondicional e que todas as outras linguagens de dignidade humana lhes são inferiores em termos éticos e políticos. A descontextualização, que figura como terceira ilusão é o fato de apesar das declarações de direitos serem historicamente situados no Iluminismo, na Revolução Francesa e na Revolução Americana têm sido utilizados como arma política em diversos contextos, sendo operados não raramente para legitimar práticas opressivas. Por último, o monolitismo - é aquela que consiste em negar ou minimizar as tensões e até mesmo as contradições internas das teorias dos direitos humanos. Nesse sentido, Santos argumenta que a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, reconhece somente dois sujeitos políticos: o indivíduo e o Estado. Com efeito, povos que não tinham Estado - como os indígenas e os quilombolas, por exemplo, não foram considerados sujeitos políticos.

cultura, que ocupam o eixo estrutural principalmente na construção histórica de criar e recriar uma sociedade melhor, mais justa, livre e igualitária.

A primeira vez que a educação é anunciada como direito humano foi no século XVIII, no contexto da Revolução Francesa. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Convenção Nacional Francesa em 1793, assegurava no artigo XXII que “a instrução é a necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo o seu poder o progresso da inteligência pública e colocar a instrução ao alcance de todos os cidadãos”.

Dois séculos depois, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, reafirma a educação como direito, como lemos no artigo 26:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Esta deve promover compreensão, tolerância e amizade entre as nações, grupos religiosos ou raciais, e deve promover as atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.
3. Os pais têm o direito primário de escolher o tipo de educação que deve ser dada aos filhos.

Por esta declaração, as nações devem assegurar o direito gratuito à instrução elementar e fundamental, mas também aponta para a finalidade do ensino, com foco no desenvolvimento humano e manutenção da paz.

As referências nos inúmeros documentos, movimentos e campanhas de afirmação e legitimação do direito a educação pode nos levar a pensar que esta temática sempre esteve relacionada à evolução dos direitos humanos e, portanto, consolidada como política pública nos vários países que vão ratificando estas declarações.

Mesmo que, “praticamente, não [haja] país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica” (CURY, 2002, p. 246 – *grifos inseridos ao original*), aproximadamente 750 milhões de pessoas em todo o mundo seriam incapazes de ler este texto sobre o direito à educação. Esse número equivale a população total do continente europeu. Dois terços dos analfabetos são do sexo feminino. Além disso, em dados gerais, 264 milhões de crianças e jovens que não frequentam a escola, estavam fora da escola em 2016 nos países em desenvolvimento. Entre os que frequentam a escola, muitos não têm aprendizado satisfatório devido à baixa qualidade da educação, conforme 12º Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos da Unesco.

Muitos documentos normativos, de caráter internacional, foram assinados pelos países membros das Organizações das Nações Unidas, que reconhecem formalmente o acesso à

Educação. Haja vista que o gozo do direito humano à educação, confere ao sujeito mais controle sobre o percurso de sua própria vida, é uma dimensão fundante da cidadania. Em outros termos, a Educação é a porta de entrada para que possamos participar ativamente de todos os espaços sociais e dos destinos políticos. Por ela, experienciamos os benefícios de outros direitos, inclusive 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).

Além disso, a educação estimula a promoção da tolerância, do respeito e da convivência pacífica, sendo meio pelo qual as minorias étnicas e linguísticas preservam e reforçam suas identidades culturais, conforme a Declaração dos Direitos Humanos.

A Europa vinha fazendo reformas educativas ainda no século XIX seguindo os ideais do pensamento liberal, como controle inicial do trabalho infantil. “Acreditava-se que a instrução primária seria uma vacina contra o despotismo já vivido por muitos países tanto quanto uma forma de questionar a dominância do trabalho manual, entre os adultos e a presença de crianças no regime fabril” (CURY, 2002, p. 252). Mas a grande expressão dá-se no início do século vinte com a Revolução Russa, e com o início da incorporação da Educação como direito nas Normativas Internacionais e nas Constituições Nacionais. Trata-se de um direito que toma sua clara presença a partir da era moderna da história ocidental.

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).

Parte das normativas do direito à Educação está registrada num conjunto variado de documentos sobre direitos humanos, de caráter regional e/ou mundial. Tal é o caso da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948; Convenção relativa a discriminação no campo do Ensino, de 1960; o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; e a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1989, dentre tantas outras.

Destarte, o direito à Educação habilita todos os indivíduos como beneficiários, mas, também determina a forma de comprometimento dos governos. Implicando, por partes dos Estados, a obrigação de *respeitar, proteger e implementar*.

A obrigação de **respeitar** proíbe o Estado de agir em contravenção de reconhecimentos direitos e liberdades, interferindo ou constringindo. [...] A obrigação de **proteger** requer que o estado tome medidas, através de legislação ou

por outros meios, que previnam e proíbam a violação. [...] A obrigação de **implementar**, significa a obrigação de uma concretização progressiva do direito (BENEDEK, 2012, p. 277 – *grifos originais*).

Então, a proclamação de um direito humano na área social (e neste caso o direito à educação) se apresenta, ao mesmo tempo, como uma conquista (*respeito*), uma obrigação (*proteção*) e uma concessão (*implementação*).

Especificamente em relação ao componente implementação do direito humano à educação, quatro princípios deverão ser assumidos como obrigações do Estado, conforme definido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, na Recomendação nº 13, de 1999. Esta Recomendação

tem uma importância decisiva, tanto em relação à aplicação prática da doutrina dos deveres estatais ao direito à educação quanto à proposição de um conteúdo normativo abrangente para esse direito, capaz de incorporar todas as dimensões protegidas na normativa internacional (XIMENES, 2014b, p. 245).

Para o Comitê, cada país tem liberdade para definir como oferecerá à população o acesso à educação. Contudo, a educação, em todas as suas formas e níveis, deve ser sempre: disponível, acessível, aceitável e adaptável.

O mandamento da **disponibilidade** visa à universalização da educação obrigatória à generalização da educação não obrigatória. Requer um comprometimento político e de recurso para seu atingimento.

Significa que a educação gratuita deve estar à disposição de todas as pessoas. A primeira obrigação do Estado brasileiro é assegurar que existam creches e escolas para todas as pessoas, garantindo para isso as condições necessárias (como instalações físicas, professores qualificados, materiais didáticos etc.). O Estado não é necessariamente o único investidor para a realização do direito à educação, mas as normas internacionais de direitos humanos obrigam-no a ser o investidor de última instância (AÇÃO EDUCATIVA, 2009, p. 13).

Também é importante frisar que a disponibilidade do ensino secundário e superior é um importante aspecto do direito à educação.

A **acessibilidade** busca maximizar a igualdade de condições para o acesso e permanência em todos os níveis e etapas escolares.

A garantia de acesso à educação pública, disponível sem qualquer tipo de discriminação. Possui três dimensões que se complementam: i) não discriminação; ii) acessibilidade material (possibilidade efetiva de frequentar a escola graças à proximidade da moradia, por exemplo); e, iii) acessibilidade econômica – a educação deve estar ao alcance de todas as pessoas, independentemente de sua condição econômica, portanto deve ser gratuita (AÇÃO EDUCATIVA, 2009, p. 14).

A **aceitabilidade**, por sua vez, busca elevar ao máximo a relevância, a adequação e a qualidade do ensino. A relatora especial para o direito à educação da Organização das Nações Unidas, Katarina Tomasevski, afirmou num dos seus relatórios que o “Estado é obrigado a

garantir que todas as escolas estejam em conformidade com os critérios mínimos por si desenvolvidos” (BENEDEK, 2012, p. 281). Cabe entender analogicamente os critérios mínimos por *padrões mínimos de qualidade*.

Garante a qualidade da educação, relacionada aos programas de estudos, aos métodos pedagógicos, à qualificação do corpo docente e à adequação ao contexto cultural. O Estado está obrigado a se assegurar que todas as escolas se ajustem aos critérios mínimos elaborados e a certificar-se de que a educação seja aceitável tanto para as famílias como para os estudantes (AÇÃO EDUCATIVA, 2009, p. 14).

A **adaptabilidade** tem como objetivo maximizar as liberdades no ensino e o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando e promovendo sua diversidade. Requer que a escola “se adapte a seu grupo de estudantes; que a educação corresponda à realidade imediata das pessoas, respeitando sua cultura, costumes, religião e diferenças; assim como às realidades mundiais em rápida evolução” (AÇÃO EDUCATIVA, 2009, p. 14). Isto significa que o sistema educativo deve permanecer flexível para ajustar-se, tendo como fundamento o Interesse Superior da Criança, bem como o seu desenvolvimento social e integração comunitária.

Este conteúdo normativo tem uma importância decisiva em relação à aplicação prática dos deveres estatais em relação ao direito à educação. E sua proteção exige, necessariamente, a presença do Estado, conforme 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.

Esta presença se materializa através das políticas públicas implementadas pelo Estado.

Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo (CURY, 2002, p. 259).

Então, a garantia do direito à educação como área social, exige o planejamento de políticas públicas, observando a lógica do Sistema de Garantia dos Direitos, a transparência e participação da sociedade, no exercício do controle social, para que o atendimento seja efetivo. Isto não quer dizer que só com isso, esteja o problema do direito resolvido. A tradição das políticas sociais no Brasil tem um forte viés elitista – o que tradicionalmente reserva apenas às camadas sociais mais elevadas o acesso do bem estar social.

Não obstante, a declaração de um direito torna-se muito significativo para a maioria das pessoas. E, como nos diz Cury (2002, p. 259), “declarar e assegurar é mais do que uma

proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante”. Mas, para lograr sucesso, precede a participação da sociedade na promoção do direito, no auxílio de sua implementação e a cobrança quando ele não é cumprido.

4.3.2 A Educação como direito humano: apontamentos nas Constituições do Brasil

O processo de evolução que afirmou o direito à educação, desde a sua primeira anotação constitucional, acompanha as próprias mudanças da sociedade e as mudanças de compreensão do próprio direito, as lutas sociais e conformações de poder de cada época.

No transcorrer das Constituições brasileiras, a educação é um tema recorrente, que vai auferindo progressiva importância, especialmente a partir da Constituição de 1934, como vemos no quadro abaixo:

**Quadro 05:
EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL**

Constituição	Enunciado geral	Responsabilidade	Fins da educação
Constituição do Império (1824)	Art. 179 - A Instrução primaria, é gratuita a todos os cidadãos.	Império.	Serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras, e Artes.
Constituição de 1891	Art. 35 - Incumbe ao Congresso animar o desenvolvimento das letras, artes e ciências.	Estados regulariam a Educação.	Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.
Constituição de 1934	Art. 149 - A educação é direito de todos	Deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la.	Possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.
Constituição de 1937	Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais.	O Estado colaborará com os desafortunados.	Para as elites, de caráter propedêutico; para as massa populares, profissionalizante.
Constituição de 1946	Art. 166 - A educação é direito de todos	Será dada no lar e na escola.	Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.
Constituição de 1967	Art. 168 - A educação é direito de todos, assegurada a igualdade de oportunidade	Será dada no lar e na escola	Deve inspirar-se princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.
Constituição de 1969	Art. 176. A educação é direito de todos.	Dever do Estado, e será dada no lar e na escola.	Inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana
Constituição de 1988	Art. 205. A educação, direito de todos.	Dever do Estado e da família, será promovida e	Visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da

		incentivada com a colaboração da sociedade	cidadania e sua qualificação para o trabalho.
--	--	--	---

Ora, não se pode afirmar que a legislação brasileira seja omissa ao que se refere à educação. Na verdade, a “educação para todos é um direito assegurado constitucionalmente pelo Estado há 70 anos, mas a garantia do exercício deste direito se consolida de acordo com o regime político vigente” (CABRAL, 2011, p. 41). Por isso, considera-se correto afirmar que o tema oscilou entre avanços e retrocessos, condicionando e condicionada ao período histórico em que ele foi concebido.

Se nas primeiras Constituições (1824 e 1891) as referências são ínfimas, com o aumento da demanda de mão de obra, com a crescente industrialização vai se alargando a precisão de escolas, aumentando-se a pressão sobre o Estado e, conseqüentemente, a presença de artigos relacionados com o tema vai crescendo vertiginosamente nas constituições subseqüentes (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988).

Importante alinhar as inscrições da educação nas Cartas Constitucionais no Brasil, com fins na percepção de como este direito foi abordado historicamente no país, porque ela “é a base de toda a legislação que irá tratar do assunto, como as constituições estaduais, leis complementares, ordinárias, resoluções, diretrizes ou regulamentos” (FERREIRA, 2010, p. 22). Então vejamos:

a) A educação na Constituição do Império do Brasil de 1824

A primeira Constituição do Brasil foi outorgada por Dom Pedro I, no contexto da chamada Independência e inspirou-se na Constituição Francesa de 1814 e na Portuguesa de 1822. Até agora, é a Constituição de mais longa duração na história brasileira, ficando vigente por 65 anos, aproximadamente.

Já na “abertura da Assembleia Legislativa e Constituinte, em 03 de maio de 1823, D. Pedro I referiu-se à necessidade de uma legislação particular sobre a instrução” (VIEIRA, 2007, p. 294). Em decorrência disso, apenas duas referências são feitas à educação, apresentando-se consonantes com o que se entendia pelo tema na época. Isto é, “de acordo com os princípios que orientaram o conteúdo da Constituição Imperial, o Estado não era responsável pela educação; esta deveria caber, principalmente, à família e à Igreja” (VERONESE e VIEIRA, 2003, p. 101).

A Constituição em tela traz apenas dois parágrafos de um único artigo sobre a matéria. São discorridos quando se trata da *inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos*

brasileiros e estabelece a “instrução primária gratuita a todos os cidadãos” (Art. 179, XXXII). O que é, em si, um aspecto positivo do legislador, tornando o Brasil, um dos primeiros países a inscrever em sua legislação a gratuidade da educação como direito de todos os cidadãos, que, contudo não se efetivou na prática (OLIVEIRA, 2007). Ora, a cidadania compreendia tão-somente os nascidos livres, os naturalizados e os libertos. Dessa forma, as pessoas escravizadas e os povos originários não tinham acesso à instrução primária pública. Soma-se a este grupo, “as mulheres, que pela concepção organicista da época, se limitavam a uma cidadania passiva, então o universo dos não cidadãos ou cidadãos imperfeitos sobe consideravelmente” (CURY, 2014b, p. 25).

O inciso trinta e três, do mesmo artigo e que também faz referência à educação trata do objeto de instrução dos colégios e universidades, “onde serão ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes”.

Ainda sob o lastro desta Carta, o Imperador Pedro I assinou a primeira lei geral de educação, de 15 de outubro de 1827 que “manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império” e regula a instrução primária.

Ela abrangia apenas as vilas e os lugares mais populosos e abririam escolas para as meninas onde os Presidentes das Províncias, julgassem necessário este estabelecimento. “Para as elites, o caráter limitado da educação se justificava pelo fato de o país ter enormes dimensões, ser despovoado e com distâncias enormes” (CURY, 2014b, p. 26).

A Constituição Imperial sofreu alteração por força da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 que estabeleceu a competência das províncias para legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-las.

b) A educação na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

A Constituição de 1891 tinha apenas 91 artigos. E teve como característica a organização dos poderes da República e a garantia dos direitos individuais e políticos, com inspiração na Constituição Estadunidense. Apesar de a educação ser o único direito social insinuado no campo dos direitos civis, essa Constituição declinou da sua garantia da gratuidade, responsabilizando os estados pela declaração [ou não] da obrigatoriedade do ensino primário.

Ferreira (2010, p. 23) assinala que o “tratamento dispensado à educação foi muito limitado, tratando da competência referente á sua organização (descentralização), com a divisão das atribuições”, atribuindo o encargo de financiar a educação aos estados, dentro de seus

territórios. Caracterizada pela separação entre Estado e Igreja, esta Carta sinaliza como grande novidade a ministração do ensino leigo.

A obrigatoriedade do ensino leigo nos estabelecimentos oficiais estava prevista no capítulo que tratava dos direitos e garantias dos cidadãos:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade nos termos seguintes:
[...] §6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos (BALEIRO, 2012, p. 81 – *conforme grafia original*).

Destaca-se, como caminho percorrido inverso à cidadanização brasileira o artigo setenta que proíbe o voto aos analfabetos, e que só será superado quase cem anos depois. De fato, não era interesse da pequena elite brasileira a ascensão dos direitos de cidadania e a educação poderia ser o viés de contestação.

c) A educação na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

Com inspiração nos princípios da socialdemocracia e nas Constituições Mexicanas de 1917 e de Weimar de 1919 é a primeira a dedicar espaço significativo à educação. Além de compor um capítulo sobre o tema (cap. II, arts. 148 a 158), se destaca em outros onze artigos dos quais os capítulos não são específicos sobre o tema.

Essa “Constituição de 1934 foi uma das Constituições brasileiras que mais reconheceu a importância da educação para o desenvolvimento sociocultural do país”, de acordo com Verose e Vieira (2003, p. 102). O Estado brasileiro passou a considerar a Educação como direito universal e, conseqüentemente, a ter a obrigação de assegurar e garantir tal direito, como constante no artigo 149:

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Era de competência exclusiva estatal delinear as diretrizes da educação nacional (Art. 5º), fixando a elaboração de um Plano Nacional de Educação (Art. 50). Esta foi a primeira tentativa na história constitucional brasileira de se estabelecer bases concretas para a criação de um projeto educacional de longo prazo que contemplasse todo o território nacional, assegurando inclusive, seu financiamento, como lembra Vieira (2007, p. 297).

Pela primeira vez são definidas vinculações de receitas para a educação, cabendo à União e aos municípios aplicar “nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo” (Art.156). Nos mesmos termos é estabelecida a reserva de parte dos patrimônios da União, dos Estados e do Distrito Federal para a formação de fundos de educação (Art. 157). São ainda

atribuídas responsabilidades relativas às empresas com mais de 50 empregados na oferta de ensino primário gratuito (Art. 139).

Determinou, ainda, a prestação de auxílios subsidiários à educação, tais como: atendimento médico-dentário e alimentação aos alunos mais carentes (Art. 157, §2º).

Do que expusemos, verifica-se que a Constituição de 1934 catalisou um pensamento educacional mais completo e coerente. O Brasil vivia um momento de muita ebulição social, inclusive no campo educacional. Havia reformas sendo feitas por vários Estados (Ceará, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais); é criado o Ministério de Educação e Saúde, em 1930; E, sob o ponto de vista pedagógico, vivíamos irradiados pelas ideias do *Manifesto dos Pioneiros* da Escola Nova, de 1932.

d) A educação na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

A Carta Magna outorgada em 1937 foi marcada por um notável recuo na questão educacional. Parte das conquistas alcançadas com a Constituição de 1934 foi desfeita pela Constituição do chamado *Estado Novo*.

Concedeu-se grande privilégio ao ensino particular. Exemplo disso é a subsidiariedade do ensino público em relação ao ensino privado. A preferência pelo ensino particular demonstrava a intenção do governo getulista em se eximir da responsabilidade no que tange à matéria educacional. A educação tornara-se, deste modo, responsabilidade exclusiva das famílias e da sociedade civil (VERONESE e VIEIRA, 2003, p. 104).

Por esta ótica, é possível ler no artigo 125 do texto constitucional:

Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Estabelecia que o ensino público somente fosse ofertado a criança ou jovem que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares.

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Assim sendo, esta Constituição [re]colocava a elite brasileira em situação de privilégio, com existência de escolas secundárias, que tinha a função de preparar os que possuíam *status* social, e de escolas profissionais para os que seriam dirigidos.

Não havia, no texto constitucional nenhuma indicação de recursos a serem utilizados pela União e pelos Estados na criação e manutenção dos sistemas de ensino.

e) A educação na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

A Constituição de 1946 buscou manter o que havia sido definido pela Constituição de 1934 para a educação primária, ou seja, continua sendo obrigação do Estado e deverá ser gratuita, apresentando algumas novidades.

A educação volta a ser direito de todos, a ser ministrada no lar e na escola, devendo inspirar-se nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana (Art. 166). O Estado deveria assegurar a oferta de ensino público em todos os níveis, sendo, no entanto, livre o ensino pela iniciativa particular desde que respeitadas as leis reguladoras (VERONESE e VIEIRA, 2003, p. 105).

É estabelecida a competência da União para “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 5º, xv) e na organização pedagógica,

a laicidade não é assegurada nas escolas oficiais. Por outro lado, há uma conquista formal na determinação de que a religião seja ministrada de acordo com as confissões de cada um, muito embora seja impossível aquilatar se religiões não católicas puderam penetrar livremente nas escolas oficiais (VIEIRA, 2007, p. 300).

O texto constitucional voltou a fixar a aplicação de percentuais mínimos das receitas dos impostos na educação, numa proporção de 10% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 169). Além disso, determinou a criação dos sistemas estaduais de ensino, tendo o sistema federal atuação supletiva, ou seja, atuaria somente para suprir eventuais deficiências dos sistemas locais (Art. 171).

f) A educação na Constituição do Brasil de 1967

A Constituição do Regime Militar, de 1967 também afirma a educação como um direito de todo o povo brasileiro (Art. 168), sendo ofertada tanto na escola quando no lar.

A educação era um importante instrumento para que o governo militar pudesse implantar sua política da “unidade e da segurança nacional”, ou seja, o ensino era a melhor forma de impor posições ideológicas capazes de atender a todos os interesses dos novos governantes do país. A educação serviria para legitimar os princípios da “Revolução” (VERONESE e VIEIRA, 2003, p. 105).

Considerou obrigatório o ensino das pessoas entre sete e quatorze anos de idade e gratuitos nos estabelecimentos de ensino do Estado. Porém, foram abolidos os percentuais orçamentários mínimos a serem aplicados em educação, o que inviabiliza qualquer intenção de universalização. Além disso, permitiu o trabalho a partir dos doze anos (Art. 158, X).

Tal vinculação passou a existir somente em 1969 e para os Municípios. Isso determinou uma expressiva queda dos recursos dos professores, uma censura nos currículos e o índice de evasão e repetência subiu atingindo especialmente as populações urbanas da periferia (CURY, 2014b, p. 42).

A entrada de professores no serviço público deveria ser feita através de concurso, e garantiu a liberdade de cátedra (Art. 179), observando que “não serão, porém, toleradas a

propaganda de guerra, de subversão a ordem ou preconceito de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteorizações contrárias à moral e aos bons costumes” (Art. 153, § 8).

Em linhas gerais, os direitos políticos mereceram por parte do Estado, neste período, uma ruptura. A supressão das liberdades viria a atingir a educação, dois anos mais tarde.

g) A educação na Constituição do Brasil de 1969

A despeito do recrudescimento da situação de exceção política vivida pelo país, a Constituição de 1969 (ou Emenda Constitucional nº 1, de 1969) manteve parte do texto referente às garantias educacionais da Constituição de 1967.

Por outro lado, promove alterações profundas na predisposição pedagógica, em que pese a liberdade de cátedra e liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério.

A Emenda Constitucional n.º 1/69 funcionou como uma dura continuação dos princípios arbitrários estabelecidos em 1967. No que se refere à educação, todos os retrocessos foram mantidos, aumentando, inclusive, o caráter ditatorial instituído em 1964. Exemplo disso foi a substituição da liberdade de cátedra pela “liberdade de comunicação dos conhecimentos” (Art. 176, §3º, VII), em nítido prejuízo a qualquer processo educacional baseado na liberdade como ferramenta mais eficaz de construção do saber (VERONESE e VIEIRA, 2003, p. 107).

A obrigatoriedade para investimentos foi estabelecida aos municípios, em vinte por cento da sua receita tributária (Art. 15), sob pena de intervenção mediante descumprimento. Em 1983, esse dever foi estendido à União, estados e Distrito Federal por intermédio da Emenda Constitucional nº 24 (Emenda Calmon), que dava a seguinte redação ao Art. 176:

[...] § 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Esta Emenda não logrou ser cumprida no governo Figueiredo, provocando, inclusive, um pedido de *impeachment*, tendo sido aplicada somente em 1986, a partir do orçamento em 1985. A Secretaria do Planejamento (Seplan), comandada pelo Ministro Delfim Netto havia exigido regulamentação da Emenda, o que ocorreu através da Lei nº 7.348/85.

h) A educação na Constituição Federal do Brasil de 1988

A proposta Constituinte para que construísse a atual Carta Magna (1988) tornou o tema Educação um dos mais discutidos e foi capaz de imprimir dispositivos que assegurassem o direito universal a educação, antes disso o Estado não se via formalmente obrigado a garantir

escolarização a todos os brasileiros, e o ensino público era tratado como uma assistência, um amparo àqueles que não podiam pagá-lo.

A chamada Constituição Cidadã consagrou à educação em primeiro lugar, na declaração dos direitos sociais (Art. 6º), como *direito de todos e dever do Estado e da família*, figurando-a num sentido mais amplo, enquanto promotora do desenvolvimento da pessoa, da cidadania e da profissionalização para o trabalho, garantindo igualdade de condições e permanência na escola (Art. 205 e 206).

Retoma vários dispositivos presentes nas Constituições anteriores, reafirmando o discurso da educação como direito humano (Art. 205) e, portanto, deve ser ofertado de forma gratuita pelo Estado, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (Art. 208), já que nisso se reconhece a proclamação do ensino como *direito público subjetivo*.

Ressalte-se, por seu turno, que o grande diferencial desta Carta foi ter concebido o direito à educação sob a égide do princípio da Proteção Integral da Criança e do Adolescente, inferindo-lhe um caráter de proteção ao *Interesse Superior da Criança* (Art. 227). Isto implica a possibilidade de qualquer pessoa de provocar a jurisdição em caso de exiguidade ou oferta irregular de tal direito, sob o pretexto da efetividade. Sua oferta, por sua vez, observará não apenas o acesso à escola, nem tão pouco apenas a progressão, mas implicará na oferta de ensino com obediência à qualidade.

Dada a dimensão do direito anunciado pela Constituição de 1998 à Educação, vamos tratá-la em separado, na seção que se segue.

4.3.3 A Educação como Direito Humano e Direito da Cidadania

A Constituição Federal do Brasil de 1988 largueou, expressivamente, a abrangência dos direitos e garantias fundamentais, e desde o seu preâmbulo prevê a estruturação do Estado de direitos, fundado na Democracia com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, plural e não discriminatória.

Entretanto, de todos os direitos anunciados, a Educação prescinde de primordial cuidado, clareza e contundência. Listado com primazia no sexto artigo constitucional, fez-se entendê-lo como valor de cidadania e de dignidade da pessoa humana.

A declaração do direito à Educação como direito social está expressamente posta no artigo sexto da Carta de 1988: “são direitos sociais, a educação [...] na forma desta Constituição”. A este respeito, Ingo Wolfgang Sarlet doutrina:

Também o direito fundamental social à educação obteve reconhecimento expresso 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. 6º, § 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 (SARLET, 2010, p. 332).

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 aloca-se nos ideias de solidariedade, justiça social e igualdade material, em atendimento às necessidades dos mais carentes de proteção estatal. Sua aplicação têm à finalidade de alcançar igualdade de oportunidades, redução das desigualdades e melhores condições de vida para todos.

Os direitos sociais obedecem a normas gerais que proporcionam o atendimento de condições para que haja um desenvolvimento da pessoa humano. 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. Acontece que 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 no 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 em um determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria são precisamente as exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido (BOBBIO, 2004, p. 73).

Tais direitos vão se materializando nas Declarações de Direitos e se incorporando nos princípios das Constituições dos Estados-Nação, embora, observe-se que a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e a segurança jurídica tiveram primazia em seus reconhecimentos como direitos a serem protegidos pelo Estado. A educação, apesar de sua importância, foi incorporada ao seletivo grupo dos direitos com certo atraso, mesmo que hoje esteja praticamente universalizada.

O avanço dos direitos, inclusive o direito à educação, pode ser observado no tratado *Cidadania, classe social e status* de Marshall (1967). Nele, o autor volta seu estudo sobre 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 a cidadania, Marshall (1967), tripartiu o conceito e atribuiu ao cidadão o preenchimento necessário de três aspectos/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 se 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.

Desta 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, neste 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 em mente sem sobra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito 'a 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 este trajeto, verifica-se que pela escolarização, a cidadania se opera como um instrumento de 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 pôde ser observado nas *terras brasilis*. 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, 2014, 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 anota que a própria cidadania, é um fenômeno histórico, e como tal, os caminhos para sua tomada são distintos onde ocorra, 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, 2014, p. 19).

Desta feita, se instruindo pela construção da história brasileira, 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 a cronologia da conquista dos direitos sociais no Brasil 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 no Brasil, 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 (2014) propôs, por via de consequência, o conceito de *estadania* para compreender o fenômeno histórico do caso brasileiro. Através deste conceito, explica a dependência do sujeito relativamente às políticas estatais, sendo o direito/conquista fruto de uma benesse dos governantes aos governados – uma concessão. Desta forma, o status de cidadão no Brasil – bem como a efetivação dos três aspectos propostos por Marshall, é reservado a uma pequena elite.

A despeito da constituição histórica da cidadania no Brasil, a Carta Constitucional de 1988 põe à luz as contradições desta conjuntura ao passo que se objetiva a superação dos mecanismos utilizados pelo *autoritarismo social*, para dificultar [até negar] a relação necessária de busca do cidadão pela garantia dos seus direitos sociais. Portanto, 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 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 sujeito de direito, 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, represente

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. Ou seja, sua abrangência só pode ser compreendida numa dimensão de sociedade/coletividade.

Neste percurso, a Constituição Federal de 1988, 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.

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 às 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 novas características: 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;

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), mas a partir da atuação dos agentes do Sistema de Garantia de Direitos, com fundamento também no Estatuto da Criança e do Adolescente. Como dissemos atrás, o Ensino Médio enseja maiores atenções para universalização.

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 (dezesete) 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.

Por seu turno, este 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 numa estreita relação de direito, o 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).

A educação trata-se, pois, de um direito público subjetivo. Ou seja, um bem inalienável, legalmente confirmado e garante o 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.

O legislador ainda teve o cuidado de articular a concretização do direito à educação, admitindo a responsabilização do gestor público pela não oferta deste direito. 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, entre outros instrumentos legais, podem cooperar para garantir que o Estado universalize a educação básica e para que se possa controlar os abusos que vierem a ser perpetrados pelo poder estatal” (CURY, 2002, p. 29).

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

Nesta configuração, instrumentaliza 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 assistidos nos últimos meses. Reporta 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* (Art. 212 e 213), 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 e a completa realização dos direitos previstos (PIOVESAN, 2003, p. 175).

Do ponto de vista do marco normativo constitucional, o princípio da qualidade do ensino pode ser apontado sinteticamente:

Quadro 06:
PRINCÍPIOS DO ENSINO: REALIZAÇÃO MÁXIMA

Princípios	Conteúdo normativo
Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola	Igualdade de oportunidades Igual disponibilidade e acessibilidade à escola Não discriminação Igualdade de base Igualdade no acesso a bens e recursos escolares Igualdade em conhecimentos e competências adquiridas
Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber	Liberdade de ensino Liberdade quanto à escolha de escola privada Liberdade quanto à criação de escola privada Liberdade no ensino Liberdade acadêmica dos professores Liberdade acadêmica dos alunos
Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas	Pluralismo pedagógico no exercício da liberdade acadêmica dos professores Pluralismo pedagógico entre as escolas Autonomia relativa das escolas públicas de educação básica Autonomia na elaboração do projeto político-pedagógico Autonomia administrativa e de gestão
Gestão democrática do ensino público	Participação da comunidade escolar na gestão das escolas públicas Participação social na gestão dos sistemas educacionais Participação de professores e pais na definição dos projetos político-pedagógicos das escolas
Valorização dos profissionais da educação escolar	Valorização econômica Valorização social Valorização em termos de formação inicial e continuada Valorização quanto às condições de trabalho
Financiamento	Adoção de medidas com o máximo de recursos e progressivamente até o pleno exercício do direito.

Fonte: Ximenes, 2014b (com adaptações)

No entanto, cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado *prestações positivas*⁶⁶ (direitos a prestações) e *negativas*⁶⁷ (direitos de

⁶⁶ Estão vinculados à concepção de que “ao Estado incumbe, não além da não intervenção na esfera de liberdade pessoal dos indivíduos, assegurada pelos direitos de defesa (ou função defensiva dos direitos fundamentais), a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar condições fáticas que possibilitam o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à aquisição e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos” (SARLET, 2001, p. 15).

⁶⁷ Constituem-se em “direitos de defesa do indivíduo contra ingerências do Estado em sua liberdade pessoal e propriedade. Acima de tudo, os direitos fundamentais - na condição de direitos de defesa - objetivam a limitação

defesa). Neste sentido, as obrigações são positivas quando a prestação do devedor implica dar ou fazer alguma coisa e negativas quando importam numa abstenção (SARLET, 2001). Ou seja, positivo e negativo, são expressões empregadas para qualificar a obrigação, ou o dever, correlata ao direito em questão, caracterizada por uma prestação de fazer (a oferta do ensino com qualidade) ou não fazer.

A concretização do direito à qualidade, levado à cabo pelos direitos educacionais, implica em grandes desafios, pois envolve múltiplas variáveis, que podem ser políticas, econômicas, de concepção de políticas públicas, e passa pela *proibição de retrocesso* – que a doutrina jurídica brasileira, pressupõe o cumprimento, a concretização do direito fundamental o qual se visa preservar. O princípio da proibição do retrocesso está implícito na Carta Constitucional de 1988 em decorrência da proclamação do Estado Democrático de Direito (SARLET, 2001), também pode ser extraído dos princípios da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais (Art. 5º, §1º CF), além disso, em razão do próprio princípio da dignidade da pessoa humana: impondo ao Estado a intervenção ativa para transformar em realidade a declaração realizada.

Entretanto, durante a tessitura deste relatório de pesquisa, um bombardeio de notícias impactou diretamente a consolidação do direito a educação, colocando em cheque o princípio de não retrocesso dos direitos sociais. A este respeito, no que diz respeito aos direitos sociais, cumpre salientar que

nunca foram objetos de um reconhecimento consensual além de sempre terem sido tratados, pelo menos predominantemente, de forma diferenciada, especialmente quando à sua efetivação. Se isso já era verdade antes de se falar propriamente de uma crise do Estado Social de Direito, caracterizado justamente pelo reconhecimento e garantia de direitos sociais básicos, mais ainda este fenômeno se torna angustiante nos dias de hoje (SARLET, 2001, p. 08).

Convém lembrar ainda, que depois de uma década de afirmação de novos direitos (da mulher – com a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio, dos trabalhadores – com a obrigatoriedade de inclusão compulsória dos domésticos às regras da Consolidação das Leis Trabalhistas, da educação sem agressão – com a Lei Menino Bernardo, para citar algumas) e da inclusão social, temos observado rápido e evidente revés que tem levado ao agravamento das crises consideradas na introdução deste trabalho.

Neste contexto, é certo afirmar também que vivemos uma crise dos direitos fundamentais, não apenas restringindo-se aos direitos sociais. Porém, em decorrência do

do poder estatal, assegurando ao indivíduo uma esfera de liberdade e lhe outorgando um direito subjetivo que lhe permita evitar interferências indevidas no âmbito da proteção do direito fundamental ou mesmo a eliminação de agressões que esteja sofrendo em sua esfera de autonomia pessoal” (SARLET, 2001, p. 13).

refreamento da afirmação de novos direitos, e até a retirada dos já afirmados, impulsiona e agrava a crise dos demais direitos.

Constata-se que a diminuição da capacidade prestacional do Estado e a omissão das forças sociais dominantes, além de colocarem em cheque a já tão discutível efetividade dos direitos sociais, comprometem inequivocadamente os direitos à vida, liberdade e igualdade, assim como os direitos à integridade física, propriedade, intimidade, apenas para citar os exemplos mais evidentes (SARLET, 2001, p. 08).

Os índices galopantes de criminalidade, que decorre da exclusão social; os índices igualmente assustadores de violência contra a vida; às agressões – também virtualizadas por meio das redes sociais, igualmente graves; os assaltos aos bens jurídicos fundamentais – como o cerceamento do direito de defesa ou a divulgação de conversas entre advogados e cliente. Igualmente chama a atenção o quanto tem crescido as manifestações racistas, inclusive por personalidades da mídia e da política; as defesas da pena de morte, da redução da maioria penal e da liberação de uso de armas aos cidadãos não militares.

4.4 A qualidade exigível

Ainda que prevaleça uma grande distância entre o estabelecido em lei e o disponibilizado pelo Estado, uma das possibilidades de tornar efetivo o direito social é através do Sistema de Justiça.

A educação, enquanto direito fundamental, é considerada um bem maior que não se restringe apenas à responsabilidade de educadores; outras esferas da sociedade e do poder público partilham a responsabilidade no que diz respeito à garantia do acesso, da permanência e da qualidade do ensino para todos. Nesse sentido, adquire relevância jurídica, pois é possível questionar judicialmente a satisfação do direito à educação (SILVEIRA, 2008, p. 537).

Romualdo Portela de Oliveira (1999, p. 71-72) atesta que a eficácia das normas constitucionais, em termos práticos, depende de fatores de ordem jurídica e fatores de ordem política. De tal forma, sentencia que “mais do que a exegese da legislação, é necessário entendê-la, também, como uma dimensão da luta política. [...] A incorporação desta percepção às lutas sociais por educação permitirá à sociedade civil desmistificar a legislação e a justiça como ‘neutras’”. E, mais tarde, em parceria com a professora Gilda de Araújo (2008), analisando o direito à educação, propõe que a *qualidade* seja incorporada como elemento inerente e indispensável do direito público e subjetivo da educação fundamental, podendo os governantes serem responsabilizados juridicamente.

Adverte-se, no entanto, que educação não é um dever exclusivamente do Estado, sendo os pais ou responsáveis obrigados a realizar a matrícula no ensino fundamental.

O zelo pela frequência à escola é também responsabilidade da família e dos estabelecimentos de ensino. O ECA estabelece a necessidade dos dirigentes de escolas de ensino fundamental comunicarem ao conselho tutelar os casos de maus-tratos envolvendo os alunos, os de reiteração de faltas injustificadas e os de evasão escolar, após o esgotamento dos recursos escolares, bem como os casos de elevados níveis de repetência (SILVEIRA, 2008, p. 540).

E assim como no Estatuto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 12) incube que os dirigentes dos estabelecimentos de ensino notifiquem ao Conselho Tutelar, ao Juiz competente e ao respectivo representante do Ministério Público a relação de crianças faltantes num valor acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. Em casos como este, a família pode sofrer sanções de caráter protetivo e educativo, inclusive do Ministério Público que desempenha importantes funções na defesa dos direitos sociais da criança e do adolescente, principalmente na defesa dos interesses difusos e coletivos.

Entretanto, ainda que haja o reconhecimento pelo arcabouço legal brasileiro, da necessidade de uma educação de qualidade, no âmbito do poder judiciário, esta questão ainda não foi tratada como deveria. De tal forma que, até a primeira década do século atual não havia nenhuma decisão emitida pelos Tribunais Superiores brasileiros (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça) sobre ações que pleiteassem a qualidade do ensino ou a responsabilização do Poder Executivo pela falta de qualidade, em nenhum nível de ensino (CURY e FERREIRA 2010, p. 98). De outro lado, algumas iniciativas de representantes do Ministério Público nos estados ou de Tribunais de instâncias inferiores (e até de competências *estranhas* aos direitos humanos) promoveram intervenções a fim de salvaguardar a qualidade educativa na educação básica.

4.4.1 Em busca da materialidade exigível

Para a exigibilidade do direito à qualidade da Educação, por meio do sistema de justiça, carece-se buscar um conceito de qualidade cuja linguagem nos permita fazer uma leitura do real, mas, como já assinalamos, a abstração do tema nos conduz sempre a impossibilidade concreta e material do objeto desejado.

Existem diversas maneiras de se abordar a qualidade, originadas de diferentes tradições do pensamento educacional, especialmente em relação à sua definição no processo de ensino-aprendizagem. Nesse contexto, há diversas e divergentes concepções pedagógicas, o que torna a busca por visões mínimas de qualidade, passíveis de exigibilidade jurídica, uma tarefa muito complicada (CABRAL e DI GIORGI, 2012, p. 126).

Dessa forma, a qualidade passível de justiciabilidade, talvez seja, ainda, voltada para os insumos, a não oferta, ou a oferta irregular, como vimos nos casos acima. De toda a sorte, ainda

falta avançar para “a formulação de um padrão de qualidade que seja ao mesmo tempo compreensível à população e exigível judicialmente [...] como medida necessária e urgente para a garantia do direito à educação”, como sentenciam Oliveira e Araújo (2005, p. 27).

Para tanto, precisamos apontar como opção um percurso teórico que nos dê substrato capaz de afirmar a capacidade de exigibilidade dessa qualidade. Daí, tomando emprestada a proposta de Oliveira e Adrião (2013) três dimensões são inerentes ao tema da qualidade: (i) insumos ou custos, os (ii) processos e os (iii) resultados ou produto.

Os **insumos** ou **custos** baseiam-se em valor monetário investido na educação. Esta é a dimensão em que encontramos as discursões mais avançadas, haja vista que esta pauta aglutina desde as organizações de classes aos movimentos sociais. Além disso, com a inclusão do Custo Aluno Qualidade como medida de qualidade a ser observada pelo gestor educacional, incluído no atual Plano Nacional de Educação podemos traçar algumas pistas de qual qualidade pode ser exigida.

Neste item, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e a Lei 11.738 – que institui o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica resguardam alguns insumos essenciais ao processo de ensino-aprendizagem. Dentre eles, a *Gratuidade escolar*: oferta de transporte gratuito e alimentação escolar adequada, conforme os valores nutricionais, a adequação física e pedagógica das escolas para educação inclusiva e o atendimento educacional especializado dos estudantes com deficiência; garantia de material didático-escolar; a *Valorização do Magistério*: formação continuada dos profissionais da educação pública; implementação de piso salarial nacional do magistério, com garantia de *terça parte* da carga horária para atividades de estudo, planejamento e avaliação.

Quanto a dimensão **resultados** ou **produto**, podemos defini-la em como e quanto as crianças e adolescentes que frequentam a escola vão bem ou mal. Até certo ponto, isto vem sendo aferido por testes padronizados como a Avaliação Nacional de Alfabetização e a Prova Brasil, que gera relatórios de progressos temporal. Esses relatórios, no entanto, não avaliam a evolução de aprendizagem real do sujeito educando, dada o espaçamento temporal, e a incapacidade de medir questões subjetivas tais como as condições reais e concretas do ambiente escolar (desde a parte física ao clima organizacional). Além disso, Cabral (2008, p. 132) aponta que

a forma de medição destes resultados deveria ser mais sistêmica para poder medir melhor o sistema escolar como um todo, posto que o IDEB é uma medida de resultado e não de qualidade, pois soma proficiência com aprovação, não captando a equidade, mas, ainda é uma contribuição mais efetiva de resultados.

Estas dimensões da qualidade podem ser apontadas como mais simples, até porque há condições reais de aferição, e do ponto de vista da exigibilidade é algo que já vem ocorrendo. Ou seja, há fórmulas claras e objetivas no que toca aplicação do Fundeb, ou no que se refere a *Jornada escolar e aprendizado*: carga horária mínima anual de 800 horas distribuídas em 200 dias letivos; frequência mínima de 75% do total das horas (85% para os beneficiados pelo programa Bolsa Família); recuperação de rendimento de aprendizagem, por exemplo. Assim como internamente, nas redes de ensino, toma-se como normativo a punição de gestores escolares (também professores) que não avancem nos resultados indicados pelo IDEB. Além disso, o Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional busca lançar luz sobre esses elementos de forma objetiva, como já vimos.

No que toca aos **processos**, é mais complexo de encontrar indicadores satisfatórios, seja porque dependem da superação dos modelos tradicionais de insumos e resultados, porque precisamos adentrar na organização subjetiva da escola, desvelando os processos pedagógicos, a negação e/ou violação, e/ou a afirmação do direito.

Em pesquisa realizada em 1997, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), inferiu que a centralidade de insumos na configuração de um ensino de qualidade não é fator determinante. Resultantes da análise desses dados, Oliveira e Araújo (2005, p. 20) constaram que

o aumento de recursos ou a definição de insumos são condições necessárias mas insuficientes, por si mesmas, para gerar qualidade, visto que existe uma série de variáveis que compensam o efeito negativo das adversas condições socioeconômicas e culturais, contribuindo para que os alunos possam alcançar bons resultados.

O estudo mostrou, por exemplo, resultados superiores em Cuba, mesmo que esta apresentasse condições econômicas adversas. É razoável concluir que elementos, tais como a cultura, as atitudes, as práticas e as inter-relações entre professores, alunos, gestores e demais membros da comunidade escolar são determinantes para os resultados aferidos.

Esses elementos indicam que a definição de padrões de qualidade deve passar necessariamente não só pela definição de insumos, mas também de processos. No entanto, embora haja previsão na legislação educacional relacionada à gestão democrática e à participação estudantil, por exemplo, a existência desses instrumentos no cotidiano escolar não resulta numa tomada imediata de modelos democráticos, sequer que interfira nos processos da construção de conhecimento. Sobre eles, porém, nos ateremos adiante.

Das três dimensões da qualidade apontadas por Oliveira e Araújo (2005), Oliveira e Adrião (2013) e Cabral (2008) duas delas já são possíveis de serem aferidas de forma objetiva

e exigidas, são elas: os insumos e os resultados. Entretanto, ainda resta firmar quais os *processos* necessários para uma educação de qualidade.

Para isso, tomando como base a proposição de um marco conceitual ampliado para o conteúdo do direito à qualidade da educação básica no Brasil adotado por Ximenes (2015), e as implicações da tríplice dimensão apontadas acima, é possível averiguar, um discricionário do conteúdo jurídico do direito à qualidade da educação no Brasil, especificamente constante na LDBEN, no Estatuto, na Lei do Piso Salarial do Magistério e na Lei do FUNDEB.

E, conforme explica o autor,

O direito à qualidade na educação básica é entendido, a partir desse marco referencial, como o conjunto de condições de infraestrutura, humanas e de insumos que permitem o desenvolvimento de processos educacionais relevantes e adaptados, assegurados gratuita e universalmente pelo Estado, visando garantir a todos a aprendizagem de conteúdos, habilidade e competências necessárias à realização dos direitos humanos na e através da educação (XIMENES, 2014b, p. 402).

Este autor apresenta na sua tese de doutoramento uma imprecisa descrição do conteúdo jurídico do direito à qualidade do ensino no Brasil, organizado em sete dimensões, sendo: Estudantes, Ambiente Escolar, Condições de Infraestrutura e insumos, Conteúdos, Processos educacionais relevantes, Resultados e Financiamento Público – que compilamos como anexo.

Assim como princípios de qualidade, em sentido geral, a estas sete dimensões deve ser atribuído o objetivo de plena realização, com o máximo de recursos disponíveis. Para verificação, investigaremos a prática social do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no que toca a aplicação de Termos de Ajustes de Gestão para Garantir a qualidade, e a atuação do Ministério de Pernambuco na execução do projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc), bem como a atuação dos Conselhos Tutelares de Pernambuco.

Estes sujeitos têm atuado para assegurar a qualidade por meio da intervenção direta na gestão pública, pondo-se presente em suas determinações as dimensões da qualidade apresentadas.

4.4.2 A qualidade exigível: um olhar no Estatuto da Criança e do Adolescente

A garantia do direito à educação por meio das políticas de universalização do acesso à escola básica e de programas que visam a permanência de crianças e adolescentes na escola são vitórias contemporâneas. Diferente do que acontecia até o final da década de 1980, ultimamente a escolarização é regra. Mas, esse avanço não teria ocorrido sem que houvesse implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o Unicef (2015, p 05):

O legado desses 25 anos [do ECA] está marcado por importantes conquistas para crianças e adolescentes. [...]. Nesse período, todos os indicadores relacionados à educação avançaram e o País está próximo de assegurar 100% das crianças no ensino fundamental (*grifos inseridos ao original*).

Na verdade, o Brasil avançou em todos os indicadores educacionais. Agora, com a inclusão de crianças a partir de quatro anos na rede de ensino, o desafio ainda é promover a entrada na escola daqueles que ainda estão fora dela, e ainda, a qualidade do ensino.

De 1990 a 2013, o percentual de crianças com idade escolar obrigatória fora da escola caiu 64%, passando de 19,6% para 7% (Pnad). Outro indicador a ser celebrado é a queda na taxa média de analfabetismo entre brasileiros de 10 a 18 anos de idade. Essa taxa caiu 88,8%, passando de 12,5%, em 1990, para 1,4%, em 2013. A queda foi ainda mais significativa entre os adolescentes negros, com redução de 17,8% para 1,5%, e pardos, caindo de 19,4% para 1,7% no mesmo período. A queda foi de aproximadamente 91% em ambos os casos (UNICEF, 2015, p 16).

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi redigido num contexto em que a escola pública não tinha qualidade porque não tinha o acesso universalizado entre aqueles em idade escolar. Além disso, dos que ingressavam, alguns permaneciam e/ou progrediam para séries posteriores. Entretanto, esta lei cria mecanismos que asseguram o acesso e a permanência na vida escolar.

Além disso, responsabilizou o Estado em caso de não oferta do ensino, e a família em caso de negligência, operando para a integralidade dos direitos da criança, e suas proposições obedecendo a uma lógica sistêmica sendo, assim, imprescindível recorrer a legislação educacional vigente para, que de forma equânime se exija a qualidade educacional.

Para efeito didático, proporemos uma apresentação dos elementos de qualidade educacional, dispendo-os segundo o texto estatutário.

a) Um aceno à exigência de qualidade

O Estatuto da Criança e do Adolescente assumindo um caráter regulador do direito educacional incube ao Estado a responsabilidade de ofertar a educação fundamental à criança e ao adolescente, do contrário poderia sofrer sanção administrativa, nos termos deste 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.

Insta salientar que a educação, tal como proposta pelo Estatuto, é elemento essencial e indispensável para efetivação dos objetivos de Proteção Integral à população infanto-adolescente. Nesse sentido, a sua *falta* ou a *oferta irregular* pode [e deve] ser entendido como a ausência de qualidade educacional, de tal modo, incorrendo em responsabilização a ofensa contra estes direitos.

Segundo explicam Digiácomo e Digiácomo (2013, p. 308), “é de se atentar para o fato de que a simples oferta irregular dos serviços públicos necessários à proteção integral infanto-juvenil já autoriza a correção, de tal omissão estatal, pela via judicial”. Em sentido estrito,

uma das condições para que se coloque em prática a garantia do Direito à educação é ultrapassar a análise apenas como garantia de vagas e acesso a escolas e passar a admiti-lo como uma prerrogativa inalienável de crianças e adolescentes terem acesso e receberem educação/formação de qualidade, com vistas à formação de cidadãos conscientes de seu papel a sociedade (MACHADO e SANCHES, 2012, p. 48).

De fato, o efetivo direito dá-se ao passo que crianças e adolescentes ingressem na afirmação e na vivência da cidadania, de maneira ativa e pelo estabelecimento de igualdade de oportunidades que decorre da criação de mecanismos estatais, por meio das políticas públicas – como o caso das cotas, por exemplo.

E, nesse sentido, a plenitude do direito à educação só é possível quando há mecanismos que promovam o impulso da população infanto-adolescente para o exercício pleno da cidadania. Isto é, a culminação da educação de qualidade dá-se pelo cumprimento em sua totalidade de sua própria finalidade.

Além do mais, o que se percebe é que

o ECA é taxativo ao considerar a educação como direito fundamental; quando não assegurada, por ação ou omissão do Poder Público ou da família, pode ser exigida judicialmente, pois fere a dignidade humana dessas crianças e adolescentes que estão em processo de desenvolvimento (CABRAL e DI GIORGI, 2012, p. 121).

Por fim, o quinto artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve expressamente que a ação ou omissão *de qualquer um dos direitos fundamentais* das crianças e dos adolescentes, entre eles o direito à educação, implica punição na forma da lei.

b) Acesso, Permanência e Progressão

O Estatuto da Criança e do Adolescente é taxativo quanto à garantia do acesso e da permanência da escola, com previsão tácita no artigo 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.

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Por este artigo, o acesso à escola não pode ser impedido a nenhuma criança ou adolescente, porque todos têm direito de ingressar na Educação formal, sem distinção de qualquer natureza. Igualmente, não podendo ser obstada a permanência de quem teve acesso.

E, da mesma forma que a oferta irregular é recusa da qualidade, a exclusão ou impedimento de sua entrada enseja também em sua negação. Esses elementos, por sinal, constituíram os primeiros movimentos discursivos em torno da qualidade e se comportam como porta de entrada da efetivação do direito ou de qualquer discurso em torno da qualidade, assim como vimos no capítulo anterior.

O legislador também se importou com a progressão, e assegurou sua resolutividade através do encaminhamento ao Conselho Tutelar os casos de elevados níveis de repetência a fim de serem aplicadas Medidas de Proteção que solucionem o não direito. Essa recomendação deve ser apropriada quando, individualmente, o sujeito educando também tem reincidência em reprovação a fim de que lhe seja aplicada a medida de proteção cabível.

Isto é, há também responsabilização dos pais ou responsáveis pela matrícula de seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino, sob pena da aplicação de uma das medidas previstas no artigo 129 do Estatuto, que vai desde o encaminhamento da família à programas de assistência social até a perda do poder familiar. Além disso, é de responsabilidade familiar acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar, sob pena de abandono intelectual.

Igualmente, o fortalecimento dos atores protetivos e promotores dos direitos da criança e do adolescente e sua capacidade de sensibilização é caminho imprescindível para se assegurar a qualidade.

através de sua desejada interlocução com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local, será possível articular ações (cf. Art. 86, do ECA) entre a educação e outros setores da administração (assim como outras entidades e programas de atendimento à população infanto-juvenil), capazes de fornecer aos educandos e também aos educadores melhores condições de ensino e aprendizagem (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 83).

Nesta perspectiva, acesso, permanência e progressão são assegurados ao passo que são ofertados condições de integralidade dos sujeitos à sua condição humana.

c) Proteção contra maus-tratos e abusos

A escola faz parte do Sistema Garantia dos Direitos das crianças e adolescentes. O sucesso da ação protetiva depende da capacidade de articulação junto à rede, em que cada agente dessa malha cumpra seu papel e contribua de forma efetiva, com a implementação de políticas públicas de retaguarda.

Aos professores cabe a observação das crianças e os adolescentes e relatar aos dirigentes do estabelecimento de ensino fatos impeditivos do seu desenvolvimento e que afetam diretamente sua aprendizagem.

Também a suspeita de maus-tratos deve ser obrigatoriamente comunicada ao Conselho Tutelar e a omissão na comunicação pode configurar infração administrativa. Note-se que o dirigente do estabelecimento de ensino é corresponsável por zelar, em conjunto com o Conselho Tutelar, pela proteção da criança ou adolescente que esteja sob sua guarda. E o Estatuto deixou expressamente assinalado esta responsabilidade:

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

Considerando a lógica da proteção integral, o problema dos maus-tratos a comunicação sobre o fato é o elemento chave dessa proteção, já que o Conselho Tutelar tem a incumbência de buscar a devida solução. Do mesmo modo, que

este artigo revela a proteção do direito fundamental à vida e à integridade física quando aponta a necessidade da denúncia de maus-tratos, bem como do direito à educação ao tratar da denúncia de reiteração de faltas, evasão ou elevados níveis de repetência (FERREIRA, 2011, p. 94).

As escolas diante deste cenário apresentam-se como uma organização educativa que cumpre socialmente sua função de dinamizadora cultural e social, mas também, atuante no sentido de ser o local em que as crianças e os adolescentes sejam e sintam-se protegidos contra as violações, as negligências e as violências.

d) Gestão Democrática

O texto do Estatuto da Criança e do Adolescente faz referência à gestão democrática da educação na descrição de os incisos do artigo 53. No inciso III assegura que a criança e o adolescente têm o direito de contestar critérios avaliativos e representar junto às instâncias superiores escolares, isto é, aos órgãos gestores da unidade de ensino. No inciso IV, assevera o respeito e incentivo às organizações estudantis como espaços próprios de vocalização e vivência de suas expectativas políticas.

Por fim, o parágrafo único daquele artigo, declara que é direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Uma educação de qualidade, capaz de abarcar esses ideais esculpidos no artigo 53 e seus incisos, só se realizará plenamente com a maior assistência do Estado e da família

em relação as crianças e adolescentes. E a escola tem o papel fundamental de ser a mediadora do conhecimento. É ela que, através de um plano político-pedagógico contextualizado e renovador, oferecerá instrumentos de construção de consciência e, portanto, de cidadão capaz de modificar o habitat em que se encontra (LIMA, 2016).

Como tal, a legislação é prescritiva quanto ao fato de que os sistemas de ensino deverão trabalhar em cooperação com os pais, com as organizações comunitárias e conseguir a participação ativa dos educandos no processo pedagógico, no lugar de serem meros objetos passivos de tal processo.

e) Currículo e pedagogias inovadoras

O artigo 57 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que o “poder público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação”. Está intimamente ligado ao primeiro item de nossa classificação, pois sua finalidade é a inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Em que pese o Brasil ser caracterizado por uma diversidade de povos, contextos geopolíticos adversos, e processos culturais locais que dificultam – quando não impedem, a permanência de crianças e adolescentes no ambiente escolar, esse artigo também alcança as demandas de adaptação da escola às realidades locais. Isto é, a demanda dos povos indígenas e dos povos ribeirinhos, ou os povos da floresta. Mas, também, aos adolescentes que trabalham ou que não puderam frequentar a escola na idade certa.

f) Respeito à Diversidade

A educação de qualidade cria estratégias para que, no processo educativo sejam respeitados “os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura” (Art. 58, ECA).

Esse dispositivo engloba educação, cultura e criação.

O processo educacional que se dá na escola, para ser de qualidade, deve ser compreendido como complementar ao que cada um traz de história individual e coletiva. Além de respeitar e valorizar os valores culturais próprios do contexto da criança e do adolescente, é importante dar-lhes condições de acesso à cultura de outros grupos sociais possuidores de outras histórias, diferentes, mas igualmente importantes. A humanidade não se desenvolve no gueto. É a possibilidade de conhecer e trocar experiências e ideias que enriquece a todos e faz acontecer os avanços sociais (SERRA, 2013, p. 280).

Haveremos de nos ater a potencialidade da criatividade da criança como modo de manifestação e construção de seu aprendizado e da interação com o mundo.

Mediante o que estabelece o artigo 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente os itens acima apresentados são elementos tangíveis de exigência por via extrajudicial, simplesmente recorrendo ao Conselho Tutelar, ou do Ministério Público.

Na efetivação dos direitos das crianças e adolescentes e, neste rol os direitos educacionais, torna-se importante considerar o papel do Conselho Tutelar, que tem a prerrogativa de aplicar Medidas de Proteção que entender adequadas às situações de ameaças ou violações dos direitos das crianças e adolescentes, sem que preceda uma ordem judicial. É um órgão que goza de autonomia no exercício de suas funções, e suas decisões apenas podem ser revistas pela autoridade judiciária.

Também o Ministério Público assume importantes funções na garantia dos direitos relativos à infância e à adolescência, podendo atuar em conjunto com o Poder Judiciário ou administrativamente. O membro do Ministério Público pode, de acordo com o ECA, expedir notificações para colher esclarecimentos, requisitar condução coercitiva das polícias; exigir informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta. Além disso, cabe-lhe ainda, promover fiscalizações a instituições particulares e instituições privadas, e no que toca à qualidade potencializar sua consecução.

4.4.3 Educação sem qualidade: um direito humano de natureza social violado

Dissemina-se “a ideia de que o homem enquanto tal tem direitos, por natureza, e que ninguém (nem mesmo o Estado) lhe pode subtrair, e que ele mesmo não pode alienar” (BOBBIO, 2004, p. 28), assim como o princípio de que os “direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização etc.” (BOBBIO, 2004, p. 17). Justo por isto,

sua aplicação não pode se constituir em uma concessão, em mero altruísmo ou simples doação; a defesa destes direitos precisa ser ferrenha, constante e intransigente e, sobretudo, por não se tratar de um simples ato filantrópico, a aplicação de um direito não pode dar-se de qualquer forma, desprovida de um referencial mínimo que indique se, de fato, tal direito está sendo respeitado (ESQUINSANI, 2013, p. 588).

Sendo que os direitos humanos, “por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesas de novas liberdades contra velhos poderes e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 2004, p. 05).

Embora, seja importante ressaltar que a retórica dos direitos humanos também tem sido utilizada na construção de justificativa da força Ocidental contra o resto do mundo.

A complexidade dos Direitos Humanos reside em que eles podem ser concebidos e praticados, quer como forma de localismo globalizado, quer como forma de cosmopolitismo ou, por outras palavras, quer como globalização hegemônica, quer como globalização contra hegemônica (SANTOS, 1997, p. 18).

Prevalece, porém, que as lutas emancipatórias, por vezes, explícita ou implicitamente anticapitalistas têm ditado a pauta pelos direitos humanos, aglutinando muitas pessoas e organizações não governamentais em defesa de grupos oprimidos, inclusive vitimizados por Estados autoritários, por práticas econômicas excludentes ou por políticas culturais discriminatórias (SANTOS, 1997).

Assim sendo, seu amadurecimento, sua permanência, ou seu surgimento e sua efetividade, é resultado da capacidade de mobilização e da resistência que tencionam as forças hegemônicas.

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. *O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los.* Trata-se de um problema não filosófico, mas político (BOBBIO, 2004, p. 23 – *grifos inseridos ao original*).

Daí ser possível verificar que a defesa dos direitos humanos constitui-se em um problema de ordem política e não de ordem filosófica. Por esta compreensão, é

desnecessário dizer que ainda é mais fácil endossar os direitos humanos do que os impor. O fluxo constante de conferências e convenções internacionais contra o genocídio, a escravidão, o uso da tortura e o racismo e a favor da proteção das mulheres, crianças e minorias mostra que os direitos humanos ainda precisam ser resgatados (HUNT, 2009, p. 210).

Esta autora ainda aponta que, apesar de certo consenso ou mesmo sensibilização retórica com a questão das fragilidades, paradoxalmente os Direitos Humanos encontram dificuldades de materialização. Se por um lado, a difusão da capacidade de ler e escrever e o “desenvolvimento de romances, jornais, rádio, filmes, televisão e internet tornaram possível que mais e mais pessoas sintam empatia por aqueles que vivem em lugares distantes e em circunstâncias muito diferentes” (HUNT, 2009, p. 211) sendo capaz de mover esforços e recursos para assegurar o bem estar daquele que se encontra distante; de outro, “elas não têm sido capazes de assegurar que os homens ajam com base nesse sentimento de camaradagem” (HUNT, 2009, p. 212).

Então, por sua dimensão retórica e de capacidade de sensibilização empática, pode-se passar a falsa sensação de que a mobilização para sua efetividade esteja dada pelos sujeitos sociais que garantem sua aplicação na vida diária. Decorre, no entanto, que apesar das declarações e leis fluírem para estabelecer o direito humano, esta não seja uma realidade dada.

Em relação ao direito humano à educação, por exemplo, sua efetivação passa pela provocação de “outra ambição em relação à educação: a defesa não apenas do acesso, mas de igual forma o sucesso nos bancos escolares; e este não depende apenas da declaração de um direito, mas de sua garantia junto ao Estado” (ESQUINSANI, 2013, p. 593). Isto é, a Educação como um direito, requer uma ação positiva do Estado. Neste caso, o direito público subjetivo auxilia e traz uma ferramenta jurídico-institucional capaz de transformar este direito num caminho real de efetivação de uma democracia educacional.

A assunção da educação como direito público subjetivo amplia a dimensão democrática da educação, sobretudo quando toda ela é declarada, exigida e protegida para todo o ensino fundamental e em todo o território nacional. Isto, sem dúvida, pode cooperar com a universalização do direito à educação fundamental e gratuita (CURY, 2001, p. 26).

Mas não há como pensar o direito educacional sem a presunção da qualidade.

Nesse sentido, o dispositivo legal determina que a educação em geral, em todos os seus níveis e para todos, deve ter “*padrão de qualidade*”. [...] Considerada um direito público e subjetivo, é dever do Estado *promovê-la com qualidade* (CF, Art. 208, § 1º); caso contrário, estará desrespeitando a Constituição Federal, gerando o direito de se exigir o cumprimento por meio de ações judiciais e importando responsabilidade da autoridade competente pelo fato (CF, Art. 208, § 2º) (CABRAL, e DI GIORGI, 2012, p. 117 – *grifos inseridos ao original*).

Perseguindo esta ideia, a qualidade é passível de *judicialização e exibibilidade*, mesmo que na prática, a exigência do direito à qualidade da Educação imprima enormes desafios, tanto na superação da falta de preparo do sistema judiciário brasileiro para lidar com a temática como na ausência ou ineficácia de políticas públicas que o garantam.

Tomando em consideração que a última Constituição do Brasil (1988) previu e ampliou a obrigatoriedade do ensino para àqueles que tenham entre quatro e 17 dezessete anos de idade, não apenas de responsabilidade do indivíduo ou das famílias, mas determinou a obrigatoriedade de oferta por parte do Estado, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no rastro constitucional, talvez tenha sido/vem sendo o vetor primordial para que houvesse materialidade desse direito por ter sido a primeira legislação a criar mecanismos protetivos. E, para isso, coube a contundente atuação dos Conselheiros Tutelares e do Ministério Público em asseverar a inclusão do infante no ensino regular, por meio da determinação de governos abrir vagas na rede de ensino.

Mas, o texto constitucional ao instruir a Educação como direito, o vinculou a “expressa a importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, ou seja, garante o direito à educação com padrão de qualidade para todos” (CABRAL e DI GIORGI, 2012, p. 117). E é a sua efetividade que vai balizar os resultados subjetivos e objetivos da finalidade da Educação. Ora, “a qualidade na educação é pressuposto elementar para consecução plena de tal direito” (ESQUINSANI, 2013, p. 585).

Entretanto, um dos problemas concretos a serem enfrentados, é uma sintetização do próprio sentido de qualidade que tenha validade universal, já que “é muito difícil, mesmo entre especialistas, chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p. 06). Igualmente difícil, será assumir indicadores de qualidade que vá além do quantificável e mensura a integralização desse direito na vida do sujeito e da comunidade.

Quando tratamos das correntes mais preponderantes que influenciaram as políticas educacionais, apontamos que a qualidade do ensino havia sido percebida em quatro formas. Na primeira, a qualidade estava associada à luta pelo acesso às redes oficiais de ensino. Tendo sido superado o acesso, a preocupação voltou para a permanência e a progressão daquele que ingressou na escola; na segunda, a qualidade vinculou-se aos discursos gerencialistas da qualidade, vinculado aos ideários do Mercado; na terceira, na contramão do gerencialismo, moldou-se um discurso que considerava um conjunto de fatores intra e extraescolares que resultasse na qualidade; por último, um modelo que vem avançando fortemente, as parcerias público-privadas para a gestão das redes de ensino, com forte ingerência no currículo, nos procedimentos didático-metodológicos docentes e foco nos resultados.

Entretanto, a aplicabilidade de um modelo absolutamente gerencialista à atividade educacional é, antes, uma violação do próprio direito – se tomarmos por base o fato de que a educação tem como finalidade objetiva o desenvolvimento integral dos sujeitos educandos e a formação da cidadania, não privilegiando apenas a preparação para o mercado de trabalho.

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos. 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. 260).

Além disso, é importante ressaltar, em sintonia com o pensamento de Cabral e Di Giorgi (2012, p. 118), que busca-se aplicar, nas escolas, o sentido de qualidade utilizado pela iniciativa privada, com vistas na competitividade, ou o que ela denomina de excelência.

Essa aplicabilidade dos termos administrativos não é pertinente na escola pública porque ela não tem viés meramente instrumental e utilitário, mas é voltada para os interesses públicos [...] como se sabe, a concepção de educação como mercadoria e a ideia de que ela visa essencialmente à preparação para o mercado de trabalho são típicas da visão neoliberal.

Então, a qualidade que propõe tal modelo não é medida pelos palmos dos direitos humanos. Focando essencialmente na ideia de preparação para o mercado do trabalho, não pretende um ensino formal capaz de (des)envolver a criticidade, a liberdade, a autonomia a satisfação da proteção integral do aluno, mas unicamente a produção mercadológica, a automatização de predicados mínimos necessários a operação formal da técnica, a reprodução, a obediência, e a cópia.

Se não podemos falar da existência de meio direito, pelo cumprimento de meia finalidade, a educação desenhada neste contexto não pode ser afeita de qualidade. Do contrário, feriria o próprio sentido da palavra educação: *conduzir para fora de si mesmo ao encontro do mundo*. Se assim o considerarmos, o direito à educação e à qualidade tornam-se condições, sem as quais não se realiza o propósito da realização da dignidade humana.

Então, o direito à Educação não se resume ao direito de ir à escola. A educação deve ser capaz de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, responder aos interesses de quem estuda e de sua comunidade. Por assim dizer, a qualidade traz em si o desencadeamento de um processo de mudança – que vai da habilidade de produção às mais elaboradas formas éticas e estética. Através dela, ou da construção discursiva sobre ela, temos um indicativo de que cidadania pretendemos construir.

De certo que uma nação que não investe na qualidade de sua educação amoldada pela concepção dos direitos humanos acaba comprometendo a qualidade de sua própria cidadania, de seu desenvolvimento social, econômico e democrático incorrendo em revezes e retrocessos protagonizados pela sociedade política e golpes de Estado sem flexibilidade da sociedade dos comuns.

**Como foi difícil entender que, aprovando no
Estatuto, tudo não estaria resolvido.**

Silvino Neto

5. DO DISCURSO À PRÁTICA SOCIAL: A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COMO DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO INTEGRAL ÀS INFÂNCIAS

Problemas sociais de toda a sorte, que desafiam a nossa sociedade e que afetam direta ou indiretamente a população infanto-adolescente brasileira, arrebentam-se em demandas sobre as quais os agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente são chamados a dar respostas. De maneira focal, às situações de violação ou de ameaças aos direitos humanos, e neste contexto situa-se a inação, omissão ou oferta irregular da prestação do serviço educacional com a qualificação que lhes garanta o pleno desenvolvimento de sua humanidade e de sua cidadania, bem como práticas sociais com a finalidade de restaurar este direito, fundamentado na doutrina da Proteção Integral.

Por isso, a categoria (*texto*) que subsidiará a análise de tais *práticas sociais* está fundamentada [e implicada] no dispositivo legal prescrito no segundo inciso do artigo 100 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à Proteção Integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares”. Esta chave de leitura reafirma o que já se encontra expresso em todo o Estatuto da Criança e do Adolescente, desde [e textualmente] o primeiro artigo.

Logo, o direito à qualidade educacional requisitado como dispositivo protetivo, evidencia a necessidade de que toda e qualquer norma estatutária seja interpretada e aplicada da forma mais favorável às crianças e adolescentes, de modo a proporcionar-lhes a proteção integral que lhes é prometida pela Lei da forma mais eficaz e célere possível.

A Educação, *adjetivada de boa qualidade*, tem o potencial de abranger todas as dimensões do ser humano, “o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens” (CURY, 2002, p. 246). Neste espólio, envolve a identidade e o auto (re)conhecimento de si enquanto corporeidade físico-biológica, racional-lógico, mas também a memória, os sentimentos e a capacidade de individualização, a prático-laboral-profissional, a prática político-econômica, a comunicativa, a estético-artística, e a ética.

Além disso, quis o legislador do Estatuto que verificada qualquer hipótese de ameaça ou violação aos direitos infanto-adolescentes em decorrência de omissão [ou abuso] do Estado, da sociedade, da família ou pela conduta do próprio infantil, “a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, [...] *matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial*

de ensino fundamental” (Art. 101). Entretanto, esta medida, por si só, não é autossuficiente para garantia da qualidade, sequer da proteção integral.

Ora, a qualidade educacional das escolas brasileiras ainda não é uma realidade, promovendo outros *ciclos de desproteção* invés de garantia dos direitos educacionais. Assim foi vocalizada por crianças e de adolescentes durante a construção do Plano Estadual Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente e Pernambuco (PEDHCA). Neste processo, constatou-se que

há necessidade de melhorar substancialmente a qualidade da merenda. Nos municípios onde a gestão escolar funciona integrada e compromissada com a comunidade, a qualidade nutritiva da merenda é boa, onde isto não ocorre há sérios problemas (falta de higiene no preparo, descaso com o sabor, sem variedade nutritiva). No que diz respeito à organização específica em Grêmios Estudantis são, em grande medida, controlados pelos gestores da unidade escolar, partindo da ideia que as crianças e adolescentes não têm suficiente autonomia e não os reconhece como sujeitos protagônicos. [...] Registram-se a negação da escuta, a água servida sem qualidade e/ou salobra, transportes escolares irregulares, insuficientes e sem manutenção mecânica, profissionais da educação prosélitos cristãos e resistentes às manifestações de religiosidade de matriz africana e/ou indígenas, escolas comparadas a prisões – quão autoritárias e impositivas de regras morais [...] as escolas em tempo integral também foram questionadas porque excluem os adolescentes trabalhadores e os adolescentes com dificuldades de progressão – com histórico de retenções (PERNAMBUCO, 2017 – *versão preliminar*).

Conforme tem observado Cristovam Buarque (2011, p. 28), a escolarização também tem gerado desproteção porque promove um funil de exclusão social.

Nossas crianças atravessam sua vida educacional como se passassem por um funil da exclusão, da desigualdade e do atraso. Da exclusão, porque menos de 40% das crianças terminam o Ensino Médio; da desigualdade, porque o acesso é completamente diferente conforme a renda familiar; do atraso, porque o potencial de pelo menos 60% é deixado para trás, ao longo do caminho educacional. Certamente mais do que isso porque, entre os que concluem o Ensino Médio, no máximo metade teve uma Educação de Base minimamente satisfatória para as exigências do mundo contemporâneo.

Para além dos problemas acima apontados, e das frequentes situações de *bullying* (em suas mais variadas manifestações), que afetam o conseguimento da qualidade, destacam-se às outras formas de violências praticadas pela escola, na escola, mas, sobretudo, contra a escola.

Separamos, dentre as várias frentes de violências praticadas contra a escola que possamos anotar, a pesquisa de Daniel Ximenes que levantou as condições de infraestrutura escolar onde regularmente estão matriculados estudantes empobrecidos, e de maioria destinatários do Programa Bolsa Família (MPBF). Conforme este autor:

Em todos os itens de infraestrutura, as escolas “maioria PBF” apresentam piores resultados do que as demais escolas públicas, que, por sua vez, já apresentam diversos resultados sofríveis, como em biblioteca, laboratórios, quadras esportivas, sala de professores, dentre outros. Portanto, podemos dizer que as crianças de famílias em situação de pobreza estudam nas piores escolas do país em termos de infraestrutura (XIMENES, 2014, p. 75).

As desigualdades de infraestrutura escolar foram listadas a partir do censo escolar do ano letivo de 2012, e estão dispostas na tabela abaixo.

Tabela 04:
DESIGUALDADE DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR NO BRASIL

Descrição	Escolas excluídas MPBF	Escolas MPBF	Descrição	Escolas excluídas MPBF	Escolas MPBF
Esgoto (rede pública)	51%	14%	Laboratório de informática	47%	29%
Água (rede pública)	76%	40%	Sanitário (Educação Infantil)	22%	4%
Internet	60%	25%	Sanitário (interno)	90%	73%
Impressora	72%	42%	Biblioteca	35%	19%
DVD	80%	51%	Sanitário PNE	24%	10%
Sala de professores	60%	31%	Dependências PNE	20%	9%
Computadores	76%	47%	Laboratório de ciências	12%	2%
Quadra esportiva (coberta/desc.)	40%	12%	Parabólica	31%	21%
TV	83%	55%	Energia (rede pública)	95%	85%
Sala de diretoria	76%	48%	Sala de leitura	19%	10%
Copiadora	43%	20%	Sala de AEE	12%	6%
Parque infantil	27%	4%	Cozinha	94%	90%

Fonte: DANIEL XIMENES, 2014.

Postos estes dados, é possível garantir que a universalização do acesso à escola deu-se como uma *universalização sem direitos*, já que as condições para o exercício dos direitos educacionais são desiguais face a diferente distribuição dos bens simbólicos e econômicos. Adiciona-se o fato do acesso à educação ter se universalizado em um contexto de deterioração das condições necessárias para que a permanência na escola permita tornar efetivas as dimensões atribuídas e reconhecidas ao direito à educação.

Ora, a consubstanciação da qualidade na educação passa pela situação de infraestrutura escolar, vislumbrada nas condições de trabalho docente, e na adequada proposta curricular e nos projetos pedagógicos pertinentes, mas com respaldo nas condicionalidades de ambientes. Outrossim, os estudantes que já enfrentam extrema desigualdade socioeconômica em sua origem, também são obrigados a enfrentar a desigualdade educacional – e permanecer em condições de subalternidade.

Essa situação, historicamente herdada, e as perspectivas futuras são particularmente graves diante do fato de que, em nosso país, as crises produzidas nos últimos anos têm um impacto bem mais contundente sobre a população infanto-adolescente, e exercem um impacto especial sobre a população originária e afro-latina.

Se é certo que a educação exerce papel fundamental no rompimento do ciclo de desigualdades, o insucesso na trajetória escolar (anotado não apenas como a falta de progressão ou permanência ou acesso, mas sobretudo marcada pela impossibilidade de experimentar um currículo que responda aos desafios de cidadanização ou empregabilidade, ou práticas de esportes e interação com outras fontes de conhecimento, por exemplo) pode acarretar também menor acesso aos direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de desproteção, violência e violação de direitos. Logo, é possível afirmar que a reprodução de desigualdades na ambiência escolar é também geradora de desigualdades sociais, não apenas reflexo delas. A qualidade, por esta visão, é um problema crônico em todo o Brasil, sendo muitas vezes passivamente assimilada e tolerada por escolas e sistemas de ensino.

E isto ocorre não em razão da falta de previsão legal para sua existência, na medida em que tanto o Estatuto, quanto o PNE, a LDBEN, e a Constituição Federal preveem que seja assegurada à Educação financiamento mínimos que lhe assegure a formação cidadã em nosso país, qual seja, educação pública gratuita de qualidade para todos. Daí, que n'outra configuração argutiva, em congruência as ideias de Ximenes (2015, p. 55), podemos afirmar que

uma educação de qualidade conforme os propósitos do ECA deve incorporar resultados em linguagem, matemática e ciências, mas também deve ir além desses conteúdos. Deve propiciar o acesso a condições básicas e a insumos educacionais com igualdade, *processos educacionais que respeitem os direitos humanos* e assegurem autonomia dos sujeitos e das escolas e resultados que expressem uma concepção ampla de educação, capaz de formar para o desenvolvimento humano [...] e promova uma sociedade igualitária, na qual as oportunidades educacionais, econômicas e sociais não sejam pré-determinadas em função da classe social, da cor da pele, da etnia, do gênero ou da orientação sexual (*grifos inseridos ao original*).

Nestes termos, a educação que seja atraente e não excludente, pode configurar-se como importante dispositivo de combate às violações e nessa perspectiva, também surge como um eficaz instrumento de prevenção e combate à violência e à desigualdade social que ainda assola o Brasil. De fato, pesquisas apontam que a prevenção da criminalidade deve levar em conta a redução da *evasão escolar*, e numa escola que de tudo falta, não atrai.

Em experimento inédito no país, o sociólogo Marcos Rolim [...] entrevistou um grupo de jovens violentos de 16 a 20 anos que cumpriam pena na Fase (Fundação de Atendimento Socioeducativo) do Rio Grande do Sul. [...] Entre os que cumpriam pena, *todos, sem exceção, tinham largado a escola entre 11 e 12 anos*. E citavam motivos banais: são “burros” e não conseguem aprender, a escola é “chata”, o sapato furado era motivo de chacota. Os colegas de infância continuavam estudando (GUIMARÃES, 2017 – *grifos inseridos ao original*).

O que sublinhamos neste sentido, é a importância da escola na prevenção. Ela não é responsável, por si só, pela reversão das condicionalidades que propiciam as violências, sequer tem essa intenção. Mas, quanto mais tempo permanecem a criança e o adolescente nos ambientes escolares, menos tempo estão expostos a outras situações de *convite à criminalidade*, e este é um dos fatores a serem considerados quando falamos da educação como dispositivo protetivo. Neste mesmo sentido, em Pernambuco, é possível aferir que na região do Sertão do Pajeú há as melhores notas de testes de larga escala (considerando a série histórica) e os menores índices de aplicação de Medidas Socioeducativas.

Além disso, o ambiente doméstico é um dos principais locais de violência praticada contra crianças e adolescentes (60% dos casos notificados), e a permanência na escola pode assegurar que estes sujeitos estejam menos expostos às práticas violentas de seus genitores. Assim, a escola deve ser um apelo à uma vivência sociopedagógica distinta dos círculos [e ciclos] de violências assente na vida dos meninos e meninas pobres.

O grande desafio conferido pela finalidade da educação, na clara elocução do artigo 205 da Constituição Federal, em muito extrapola o simples ensino das disciplinas curriculares, exigindo que a escola se torne cada vez mais um espaço democrático, aberto aos responsáveis e à comunidade em geral – que tem por missão chamar à responsabilidade, de modo que todos participem do processo de construção da cidadania, desde seus pais aos próprios profissionais do ensino, numa permanente e saudável dialogicidade.

Portanto, a escola vocacionada a desabrolhar processos de cidadanização, vai assumindo claramente uma necessária interlocução e articulação com os órgãos de promoção, defesa e controle dos direitos infanto-adolescentes, e dos direitos humanos em geral, de modo a prevenir e evitar a ameaça ou violação destes de uma maneira mais ampla e extramuros-escolares.

A regra estatutária acima anotada impõe às escolas a criação de uma cultura, ou pelo menos, a criação de mecanismos próprios, que estejam articulados com a rede de atendimento à criança e ao adolescente existente no município, com vista ao combate à violação de direitos em caráter preventivo, de modo a evitar a desqualificação do ensino justificado no não asseguramento dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, tais como a alimentação (escolar), a liberdade, ao aprendizado, o esporte, o lazer, à profissionalização, a cultura, a dignidade, o respeito, e a convivência comunitária.

Consequentemente,

os desafios apontados pelo ECA estão conectados à necessária ampliação do enfoque sobre o próprio direito à educação. Esse deve ser ampliado como forma de proteger dimensões essenciais que vão além do mero acesso gratuito às escolas, incorporando-

se os direitos à qualidade, à participação e à diversidade na educação, entre outros (XIMENES, 2015, p. 55).

Conquanto, a escola não é capaz de sozinha assegurar a qualidade da educação, nem mesmo estritamente do ensino. Embora seja um dos nós da teia de promoção e da proteção dos direitos infanto-adolescente que visam assegurar essa qualidade. E ainda como afirma Salomão Ximenes (2015, p. 54),

além de agências reprodutoras de padrões de conhecimentos a serem democratizados através do direito à educação, elas devem propiciar o exercício dos direitos humanos na educação – ou seja, no processo da educação, tanto em assegurar uma educação de qualidade como ao se colocar como mais uma instituição capaz de pôr em funcionamento o Sistema de Garantia dos Direitos.

Neste sentido, a escola como o órgão vital da política educacional e presente na rede de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, é presumível sua articulação com os diversos programas, sujeitos e equipamentos⁶⁸ que co-integram esta rede, de modo a possibilitar que qualquer estudante possa ser encaminhado de forma automática (embora criteriosa) às intervenções que se mostrem necessárias para promover sua dignidade, sem perder de vista que o referido atendimento pode ser estendido à sua família – à qual cabe ser orientada, trabalhada e, se for o caso, tratada, de modo a cumprir seu indelegável papel nesse processo de acompanhamento escolar. Mais tarde, tendo como resultado plausível o melhor aproveitamento da aprendizagem.

Em consideração a interconexão de políticas sociais que servem de base para a estruturação dos serviços públicos de Proteção Integral, e transcritas na Resolução n. 42, de 13 de outubro de 1995 do Conanda, levar-se-á em conta sua atuação conjunta da política de Educação. Salvaguardando, ainda, que no entendimento do Conanda (2004) “a educação, a socialização e a autoestima são eixos estratégicos fundamentais para a criança e o adolescente, iniciando-se ainda no ventre materno, no âmbito familiar e comunitário, e complementando-se na escola”, que é o lugar privilegiado de se perfazer a aprender e dominar conhecimentos.

Para efeitos metodológicos, subtraímos algumas das dezenove diretrizes para Educação, ali prescritas, por se tratar, em alguma medida, de subsídio para se assegurar os princípios da qualidade social da educação, em que se prese os fundamentos republicanos.

3. Garantir a obtenção de melhores resultados das crianças e adolescentes nas escolas, assegurando o acesso, regresso, permanência e o sucesso; 4. Assegurar que seja ampliada a cobertura do atendimento educacional população em idade escolar; [...] 6. Incrementar e acompanhar a distribuição dos recursos financeiros para a educação, de

⁶⁸ Caso inexistam profissionais, serviços e programas de atendimento, estará invariavelmente *instalada a situação de risco* descrita no Art. 98 do Estatuto, mais especificamente em seu inciso I, sendo que omissão do Poder Público em fornecê-los, além de autorizar o ajuizamento de ação civil pública para que seja restaurado o direito subjetivo, pode gerar a *responsabilidade* do administrador público pelo não oferecimento ou oferta irregular de tão importantes serviços públicos, conforme Art. 208 e par. único, ambos do Estatuto.

forma a garantir a ampliação do percentual do gasto público em educação, a equidade e eficiência da utilização desses recursos; [...] 9. Garantir que todas as escolas de ensino fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, sejam dotadas de condições básicas de funcionamento; [...] 13 Assegurar que todas as crianças e adolescentes que frequentam escolas públicas sejam atendidas pelos programas de merenda escolar e do livro didático; 14. Garantir que os cursos de licenciatura e de escola normal sejam revistos, criticamente, *assegurando um novo padrão de qualidade de ensino*; 15. Garantir o aumento progressivo de remuneração do magistério público, através de plano de carreira; 16. Garantir a participação dos pais, individualmente ou através de ações representativas, no processo educacional de seus filhos; 19. Utilizar permanentemente os meios de comunicação social para a difusão de propostas informativas e educativas, na redução da violência e de todas as formas de negligências, discriminação e exploração de crianças e adolescentes (CONANDA, 2004).

A lógica das políticas de atendimento assumida pelo Estatuto tem a capilaridade de promover, dentro de uma coerência sistêmica, os próprios mecanismos protetivos, seguindo um recorte participativo de trabalho, incentivando a organização, a iniciativa e a criatividade das bases comunitárias.

As medidas especiais de proteção devem-se apoiar em procedimentos metodológicos que se pautem por um caráter emancipador em todas as ações empreendidas. Isto quer dizer que se faz mister edificar todo um trabalho social e educativo com vistas à promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania, atuando nas dimensões pedagógica, política, social e econômica em um mesmo processo. *Dever-se-á buscar, portanto, um desdobramento das potencialidades de autodeterminação e libertação do educando, enquanto sujeito de um processo que se renova continuamente, através da escolarização, profissionalização, saúde, cultura e lazer. São esses momentos inter-relacionados do processo educativo que lhe propiciarão condições básicas de suporte para atingir uma etapa de autonomia na condição da própria existência* (VASCONCELOS, 2013, p. 441 – *grifos inseridos no original*).

Desta sorte, o trabalho educativo contemplará uma atuação integral – que vai para além do processo de ensino escolar, e com vista no envolvimento efetivo das famílias e da comunidade, interferindo em processos mais amplos que a própria necessidade da criança ou do adolescente de forma imediata, mas compatibilizando-se com os processos sociais mais abrangentes, tais como o fortalecimento comunitário, a restauração dos vínculos com a comunidade e das necessidades de políticas básicas dessa comunidade: saúde, trabalho, justiça, assistência social e outras.

Neste ínterim, tendem a garantir um fortalecimento e abrangência na comunidade se constituindo numa rede de enfrentamento das limitações e dificuldades para assegurar os direitos humanos impostos pela realidade objetiva. Além disso, a Resolução em tela considera como subáreas fundamentais para que se assegurem os direitos educacionais, ações de cultura, lazer e esportes⁶⁹.

⁶⁹ Esse agrupamento em torno da Educação é norteado pelas políticas internacionais dos direitos das crianças e dos adolescentes, a exemplo da Convenção dos Direitos da Criança de 1990. No Brasil, o Conanda segue igualmente estes princípios.

Essa interação entre a escola e outros equipamentos protetivos tem se mostrado pouco operativa, salvo em projetos determinados, ainda com muita dificuldade. Nesse caso, nem mesmo incentivados por programas de premiação de gestores municipais implementados por agências multilaterais, como o Unicef (por meio do prêmio Selo Unicef Município Aprovado) ou por organizações supranacionais, como a Fundação Abriq/Save the children (através do Programa Prêmio Prefeito Amigo da Criança) tem gerado a integração das políticas sociais numa unidade sistêmica (NASCIMENTO, 2013).

Com a descentralização político-administrativa, inscrita com forte ênfase no Estatuto, tem-se imputado ao poder local um papel central no planejamento e execução das políticas públicas sociais e, portanto, a responsabilidade de atender as demandas degradingoladas, e sua consequente investida em busca de dignidade. Não obstante, as instâncias públicas de prestação de serviços comunitários, com a finalidade de atender as demandas prescritas no rol dos direitos humanos, tem enfrentado o desafio de configurar-se como rede – mesmo que não se apresente como protetiva.

Estas instâncias mobilizam recursos funcionais e pedagógicos na tentativa de encontrar meios de viabilizar os fundamentos protetivo e promotor de direitos, além do fortalecimento do controle social através da participação nas instâncias de cogestão das políticas públicas, tais como os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e Adolescente. Embora, podemos igualmente perceber, por outro lado:

Estando grupos de interesse com seus projetos em disputa, que tanto podem contribuir para impulsionar a participação da população na discussão e na busca de alternativa para os problemas, quanto podem atuar no sentido de esvaziar a participação e manter a centralidade das decisões. Acrescentamos, ainda, o caráter flutuante de tais tendências, na medida em que a geração de poder por parte de grupos em disputa se alterna, pois como processos sociais, são abertos e reversíveis (SILVA, 2011, p. 182).

A cultura política instalada nas gestões municipais mantém-se sob a lógica da fragmentação na execução dos serviços prestados, em contradição ao arranjo pretendido pela lógica sistêmica da funcionalidade da política pública para criança e adolescente. Mas, outros problemas são igualmente graves, tais como a falta de conhecimento, por parte dos gestores, das políticas de atendimentos previstos no Estatuto; desconhecimento e incompreensão da política de proteção integral, inclusive pelos órgãos que deveriam prover o controle e promoção dos direitos – especialmente dos membros dos CMDCA; a ausência de articulação dos conselhos setoriais de políticas sociais e/ou de direitos (educação, assistência, saúde, cultura, etc.) das pautas comuns – mesmo quando o mesmo ator social ocupa representação consecutivamente em mais de um conselho.

Apesar disso, muitas iniciativas vêm concorrendo para que a qualidade da educação seja realidade nas escolas, e na vida das crianças e dos adolescentes: o programa Bolsa Família – que vincula na sua execução a integração de políticas de saúde, educação e assistência; o programa Mais Educação – que amplia a jornada escolar; o projeto Escola que Protege – que visa a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, além do enfrentamento e prevenção das violências no contexto escolar, etc.

Além destes programas e/ou projeto, alguns estados aprovaram legislações específicas no que diz respeito a proteção integral dos estudantes, como é o caso de Pernambuco que em 2002, por meio da Diretoria Executiva de Normatização do Sistema Educacional (DENSE) da Secretaria de Estado da Educação de Pernambuco, elaborou e apresentou à Assembleia Legislativa de Pernambuco o Projeto de Lei Ordinária nº 1.254/02, com a finalidade de assegurar aos alunos a proteção e defesa dos seus direitos na Escola.

A proposição dessa lei foi justificada pelo “aumento de casos de violação dos direitos do aluno e da falta de instância competente que através da instauração de processo, assegure ao aluno o seu direito” (PERNAMBUCO, 2002). Esta Lei prevê que sejam criados gabinetes de controle, de caráter permanente, junto à escola com disponibilidade de assessoria jurídico-pedagógica no enfrentamento das violações dos direitos humanos.

Esta instância atuará, ainda,

fortalecendo da autonomia da escola, estimulando o exercício da cidadania do aluno e contribuindo para o processo de consciência social sobre a questão do DIREITO, as Comissões Permanentes de Direitos dos Alunos (COPEDA) sob a Coordenação da Assessoria Especial Jurídico-pedagógica da DENSE, mobilizarão e conscientizarão as Escolas tendo em vista a proteção e defesa dos direitos dos alunos, investigando fatos de violação para conseqüente intervenção e correção de irregularidades (PERNAMBUCO, 2002).

O projeto de Lei foi aprovado tendo transcorrido apenas três meses, sob Lei nº 12.280, de 11 de novembro de 2002 com 41 artigos, e agrupa o conjunto de dispositivos já existentes no marco legal de forma dispersa. Porém, mesmo que se tenha transcorrido quinze anos, desde a criação da Lei, as comissões não foram criadas.

No rol das várias práticas sociais que busquem a qualificação da educação, esta pesquisa se situou na atuação de três sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que por suas performances protetivas incidem sobre a garantia da integralidade dos direitos de crianças e adolescentes: o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Estado e o Conselho Tutelar. Desta feita, desvelando os mecanismos e as contingências implicadas nas suas atuações que promovam a proteção integral desenhada pelo *texto* e pelas *práticas discursivas* em torno do direito infante-adolescente à qualidade educativa.

5.1 As Medidas de Proteção no catálogo dos direitos da Criança e do Adolescente

As medidas de proteção são as ações concretas tomadas para a garantia e para o restabelecimento do pleno exercício do direito da criança e do adolescente, com vistas ao seu desenvolvimento como pessoa. Do latim *protectio*, de *protegere* (cobrir, amparar, abrigar) – então, entende-se toda espécie de assistência ou de auxílio, prestado às coisas ou às pessoas, a fim de que se resguarde contra os males que lhes possam advir. E, em consideração à novidade introduzida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, exprimem mudanças radicais na forma de conduzir a política de atendimento frente aos velhos códigos *menoristas*.

Há, pois, que se considerar um corte efetivo no que tange ao enfoque doutrinário, no qual crianças e adolescentes são, agora, considerados sujeitos de direitos, e com prioridade absoluta, no amplo espectro das políticas sociais básicas, das políticas assistenciais e da política de proteção especial. Mas isso não significa apenas empreender ações que contemplem os direitos da infância e da juventude enquanto sujeitos de direitos, mas assegurar, também, as garantias processuais quando do cometimento de atos infracionais (VASCONCELOS, 2013, p. 442).

Estes dispositivos protetivos fogem à compreensão de medidas de castigo ou de pena, muito menos, numa compreensão contrária, de aliviar a responsabilidade daqueles que estão causando danos à criança e ao adolescente. São medidas de restauração dos direitos humanos e aplicadas, portanto, sempre que os direitos reconhecidos pela lei forem ameaçados ou violados. Seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão da própria conduta da criança ou adolescente.

Importante não perder de vista que as medidas protetivas relacionadas no artigo 101⁷⁰, do Estatuto da Criança e do Adolescente, devem ser aplicadas de acordo com as necessidades pedagógicas específicas da criança ou do adolescente, e assim precisam ser devidamente apuradas. Podendo, essas medidas, ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente. Daí utilizar todos os recursos quantos forem necessários para o reestabelecimento do papel primeiro da família.

Como consequência, exige-se do Estado a superação de modelos assistencialistas, paternalistas ou personalistas muito em voga até pouco tempo, bem como superar a lógica da

⁷⁰ 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; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.

intervenção unilateral do Estado sobre o indivíduo. Essa política protetiva consiste num conjunto de diretrizes para serem observadas pelas demais políticas sociais.

A partir da década de 1990 essas políticas têm sido organizadas sob a forma de sistema, com a definição de competências e de financiamento entre os entes federativos, um único gestor em cada instância, a previsão de ações distribuídas em níveis de complexidade e com a presença de conselhos deliberativos e de composição paritária entre governo e sociedade civil (SILVA, 2011, p. 176).

Nesta acepção, as medidas de proteção estão ancoradas nas diretrizes de Atenção Integral dispostas na Resolução nº 42 de 13 de outubro de 1995 no Conanda para serem adotadas pelas [e como] políticas setoriais em conformidade com os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, segundo o artigo 227 da Constituição Federal do Brasil, o que lhe atribui caráter intersetorial.

As diretrizes definidas por esta Resolução buscam garantir que crianças e adolescentes que transitem por todas as políticas, tenham as suas peculiaridades respeitadas, de modo que seus direitos fundamentais sejam atendidos em serviços organizados de forma municipalizada. Esta Resolução dá orientações para “a política de atenção integral à infância e adolescência nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho e para a garantia de direitos” (CONANDA, 2004). Isto é, salienta a constituição de uma *rede protetiva dos direitos da criança e do adolescente*, que antecede a estruturação do Sistema de Garantia dos Direitos.

Várias redes protetivas se estabelecem nas configurações do SGDCA, com especialidade em determinados direitos – como a rede de proteção contra abusos e exploração sexual, rede de combate ao trabalho infantil, etc. e constituem uma malha formada pelos órgãos públicos, organizações sociais e indivíduos e são “caracterizadas pela incompletude e, por essa razão, em permanente relação de interdependência e, ao mesmo tempo, permeada por cooperação, disputa, tensão e conflito” (SILVA, 2011, p. 184).

A imagem simbólico-representativa de rede está diretamente ligada ao entrançamento e à interconexão entre seus agentes (públicos, privados, organizacionais ou individuais) no território da municipalidade, o que lhes faz prestar atendimento a um grupo comum. De acordo com Silva (2011, p. 184), a “Rede de Proteção Social se constitui na proporção em que se estabelecem relações de interdependência do tipo cooperativas com vistas à proteção integral”. Destarte, a constituição de redes protetivas organiza-se como uma alternativa possível para romper com modelos de atendimentos cristalizados das instituições, com atuações fragmentadas e/ou que se sobrepõem.

Para além das especializações, todas as pessoas são responsáveis pela proteção integral da criança e do adolescente. Mas, o Estado e a sociedade encarregaram essa responsabilidade

capital ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público (na ausência do primeiro), atribuindo-lhes, dentre outras responsabilidades, aplicar *medidas de proteção* especial para que sejam restaurados os direitos ou evitado a perpetração de violação. A aplicação destas medidas deve levar em consideração “as necessidades pedagógicas preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (Art. 100, ECA).

Em outras palavras, haverá de se observar que o compromisso central da autoridade competente (Conselho Tutelar ou autoridade judiciária) não é com a aplicação da(s) medida(s), mas sim com a solução do problema. Dessa forma,

o que importa não é a pura e simples aplicação da(s) medida(s) de maneira “burocrática”, com o encaminhamento de seu destinatário a um programa de atendimento qualquer, mas sim é fundamental descobrir exatamente qual o problema que aquela determinada criança ou adolescente apresenta e o que é necessário para sua solução, o que exige um atendimento individualizado e pode demandar intervenções múltiplas, não apenas junto à criança ou adolescente, mas também junto à sua família (DIGIÁCONO e DIGIÁCONO, 2013, p. 139).

Outrossim, toda intervenção protetiva a crianças e adolescentes deve ser feita com a colaboração da família natural ou extensa. Isso implica, em muitos casos, que a própria família também precisa ser orientada, apoiada e, não raro, igualmente protegida, para que possa assumir suas responsabilidades. Neste sentido, as medidas protetivas estão ancoradas nas políticas sociais, de educação, saúde e assistência social e estão correlacionadas a mesma finalidade – conforme sintetizamos no quadro a seguir:

Quadro 07:
CORRELAÇÃO ENTRE AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO APLICADAS

Medidas de Proteção à Criança e ao Adolescente – Art. 101	Medida de Proteção aos Pais e Responsáveis – Art. 129
- Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade.	- Advertência.
- Orientação, apoio e acompanhamento temporários.	- Encaminhamento a cursos ou programas de orientação.
- Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente.	- Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família.
- Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental.	- Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento.
- Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.	- Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado - Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico.
- Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.	- Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente.

Aqui se encontra, normativamente, o coração do Estatuto, no sentido de que, com esta prescrição, o legislador rompe com a *doutrina da situação irregular*. Portanto, “aqui se encontra

a pedra angular do novo Direito, ao definir com precisão em que condições são exigíveis as medidas de proteção à criança e ao adolescente” (SÊDA, 2013, p. 439).

Neste sentido, ao serem aplicadas qualquer uma das medidas previstas, deve-se guiar para além da letra fria da lei e observar os inúmeros princípios que apontam elementos subjetivos que regem a matéria. Isto é, é preciso obedecer a alguns princípios, estabelecidos na doutrina de proteção integral: a condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a proteção prioritária, a responsabilidade primária e solidária do poder público, o interesse superior da criança e do adolescente, a privacidade, a intervenção precoce, a intervenção mínima, a proporcionalidade e atualidade, a responsabilidade parental, a prevalência da família, a obrigatoriedade da informação, a oitiva obrigatória e a participação.

A admissão destes prolegômenos surge para reforçar os já consolidados princípios adotados pela *doutrina da proteção integral*, preconizada pela declaração e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que, apesar de suficientes, muitas vezes deixam de ser aplicados em virtude de sua complexidade e amplitude – e até do (des)entendimento.

É possível tipificar, segundo a origem, as Medidas Protetivas em três traços gerais:

i) *Medidas de Orientação*, tomadas geralmente quando os pais ou responsáveis deixam de cumprir os deveres de assistir, criar ou educar o infante, asseverando, mediante chamamento dos responsáveis, o encaminhamento de crianças e adolescentes aos pais mediante termo de responsabilidade, orientação e apoio temporários.

ii) *Medidas de Inclusão*, observadas para proteger a família, a maternidade, a infância contra violações de direitos humanos. Manifesta-se por meio do encaminhando as crianças, adolescentes e pais para programas de orientação, cursos, tratamento de saúde e inserção na escola. Observa-se que,

é através de um conjunto de políticas públicas que a sociedade política e juridicamente organizada produz condições mais adequadas de vida para sua população. Essas políticas públicas são eficientes quando realmente melhoram as condições de vida dos cidadãos (SÊDA, 2000, p. 26).

iii) *Medidas Determinatórias*, aplicadas quando há situações de negligência dos responsáveis pelo asseguramento ofertados pelos serviços públicos básicos. Visa obrigar o encaminhamento de crianças e adolescentes para tratamento especializado, matrícula na escola, requisição de serviços e advertência.

O Conselho Tutelar auxiliará os pais ou responsáveis a localizar a política pública responsável pelo serviço público devido e atuará junto ao mesmo para que faça cumprir o princípio da prioridade absoluta presente no artigo 227 da Constituição Federal do Brasil (SÊDA, 2000, p. 29).

O descumprimento das Medidas imputadas pelo Conselho Tutelar ou pelo Ministério Público, sem fundamento ou por negligência por parte dos responsáveis, pode incidir no pedido à autoridade Judiciária de aplicação de outras Medidas: a *perda da guarda, destituição da tutela e/ou suspensão ou destituição do poder familiar*, conforme o quadro abaixo:

Quadro 08:
CORRELAÇÃO ENTRE OUTRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO APLICADAS

Medidas de Proteção à Criança e ao Adolescente – Art. 101	Medida de Proteção aos Pais e Responsáveis – Art. 129
- acolhimento institucional	- perda da guarda
- inclusão em programa de acolhimento familiar	- destituição da tutela
- colocação em família substituta	- suspensão ou destituição do poder familiar

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente.

Tendo em vista o novo raciocínio legal, é certo afirmar que há priorização na recolocação da criança e do adolescente em sua família e, em casos em que não for possível, uma família substituta, e a corresponsabilização comunitária para a proteção do infante, o que se contrapõe a ideia prescrita no Código de Menores (1979) em que a institucionalização e a ação verticalizada do Estado correspondiam a melhor política a ser aplicada.

Atualmente, admite-se, o acolhimento institucional exclusivamente nos casos excepcionais quando não houver a possibilidade de inclusão em sua família.

5.1.1 A Proteção Integral à Criança e do Adolescente alinhavada pela Educação de qualidade

Logo antes foi pontuado que na escola encontra-se um lugar de proteção contra as violências praticadas pela família, ou pela/na sociedade, além de propiciar uma expectativa de progressão da cidadania. Não à toa, sempre perguntamos aos infantes com quem conversamos: *em que ano escolar você está?* De praxe, é uma pergunta feita pelos Conselheiros Tutelares na anterioridade do atendimento focal, seguido da pergunta, *em qual escola você está matriculado?*

A restauração desse direito é uma das possibilidades de atuação do Conselho Tutelar, que tem a prerrogativa de aplicá-la como Medida de Proteção. E, como é possível notar, é uma medida de dupla mão, volta-se tanto aos infantis, quanto aos próprios pais ou responsáveis. Entretanto, impor tal obrigação é apenas reiterar o que já consta na lei, como dever da família, e “deixar de matricular o filho, no tocante ao ensino fundamental, pode configurar crime e também motivo para medidas mais severas contra os responsáveis” (NUCCI, 2015, p. 482).

Cabe notar que a aplicação desta medida repara expressamente a falha onde ela precisa ser sanada, tanto do ponto de vista da família, quanto da possibilidade de falta de vagas na escola, sem que haja interposição de contraditório. Com a obrigatoriedade de expansão do atendimento à escolarização de crianças por meio da Emenda Constitucional 59, essa medida pode ser aplicada extensivamente a outros níveis educacionais.

A responsabilidade tripartite na consecução dos direitos fundamentais da criança e do adolescente atribui ao Estado assegurar outras medidas que lhes resguardem a permanência na escola, tais como os insumos mínimos à escolarização: material didático, transporte e alimentação escolar, por exemplo, assim como a sociedade em coibir as atividades de exploração do trabalho infantil – o que demanda a superação daquela máxima ainda muito citada, inclusive [sobretudo] pelos educadores, *não serve para estudar, põe-se a trabalhar*.

No tocante à escola, e aos sistemas de ensino e seus operadores, o desafio não é o de menores proporções: a compreensão da conformidade estabelecida pelo Estatuto e a imputação de novas culturas democráticas e democratizantes, e protetoras contra violações promovidas e provocadas contra crianças e adolescentes pela sociedade, pelo Estado, pela família, ou pelos atos dos próprios infantis.

Acontece que, para o cumprimento desta tarefa, as instituições educacionais assumem um lugar de ponte articuladora entre as famílias e o SGDCA, especialmente por serem a principal [às vezes, única] presença do Estado no lugar onde se situam. Com isso, por meio do acompanhamento de frequência, é possível realizar encaminhamentos, colher e fornecer subsídios de auxílio junto à outras instâncias aptas a acolher essa demanda.

Dessa maneira, a proteção integral em todas as suas dimensões e nuances tende a ser otimizada, já que será possível assegurar o envolvimento dos órgãos e agentes corresponsáveis, ao benefício direto às crianças e adolescentes.

A cada dia com mais clareza se vislumbra a necessidade de que a escola busque a rede de proteção ao seu entorno para o enfrentamento de um conjunto das questões que detecta e vivencia. O fortalecimento das políticas de assistência social e de saúde, principalmente, o diálogo destas com as políticas de Educação têm se mostrado essenciais para que o cotidiano dos profissionais que atuam nas pontas em tais serviços seja de resultados eficientes (MORAES, 2013, p. 659).

Dito de outra maneira, o sucesso protetivo depende, intrinsecamente, da percepção de que, ao se esperar da escola o verdadeiro exercício de função socialmente protetiva ao lado da pedagógica, é preciso o estreitamento da relação entre educação e assistência social.

Sem programas e serviços adequadamente estruturados e inseridos no contexto de uma política pública intersetorial mais abrangente, a simples aplicação de medidas, por quem quer que seja, de nada irá adiantar para solução dos casos de ameaça/violação de direitos infanto-juvenis (DIGIÁCOMO, 2016).

O que determina a atuação do Estado é a *necessidade* daquele que será o destinatário da intervenção respectiva de modo a produzir o resultado restaurativo, havendo, no entanto, a obrigação de imprescindível estruturação das instâncias e equipamentos das políticas sociais e do bom funcionamento dos seus fluxos.

As abordagens e intervenções necessárias serão naturalmente realizadas por quem de direito, de forma espontânea e prioritária (como preconiza o ordenamento jurídico vigente), sem prejuízo da realização das mencionadas ações de cunho preventivo destinadas a enfrentar - e erradicar - os problemas em sua origem (DIGIÁCOMO, 2016).

Provavelmente, essa capilaridade articulatória das políticas sociais locais, que se comuniquem para a promoção de uma Educação para a Proteção Integral e, portanto, de qualidade, refute a ideia de um padrão nacional de qualidade, já que as demandas sociais e as respostas às políticas públicas são realidades de forma localizadas. Assim, elaborada com o foco dirigido às especificidades de cada grupo tais políticas são imperativas a superação de muitos entraves ainda persistentes à consecução da qualidade.

Ainda que impere uma incompreensão formal do termo *qualidade como direito humano*, sua aplicabilidade é, em si, uma medida de proteção na amplitude da acepção do termo porque é um caminho inevitável para consolidação da dignidade humana, especialmente infanto-adolescente.

Sob este aspecto, anotamos anteriormente, no discurso na escolarização a valorização de proteção à estes sujeitos, especialmente quando se leva em conta o trabalho infantil. O discurso empreendido de escolarização parte do reconhecimento de uma identidade infantil, e busca protegê-la – embora se instrua num mecanismo de controle e normatização de sua existência, situa-a numa apropriação de uma *nova descoberta* de humanização dos sujeitos.

No Brasil *quinhentista*, foi pela educação implementada pelos Jesuítas nas missões e nas fazendas que permitiram uma consciência de não exploração dos povos originários e imprimiram uma certa *humanização exploratória*⁷¹ da colonização (CHAMBOULEYRION, 1999). Neste contexto, o ensino de um ofício pelos Jesuítas era entendido, naquele contexto, como condição de dignidade humana e caminho para a salvação.

Em todo o período colonial, e depois no imperial, a educação era um dos elementos mediadores das infâncias. Escolas de primeiras letras foram disseminadas em algumas localidades no país como “ação patriótica e benéfica em auxílio da mocidade desamparada do sexo feminino, que não menos reclama os desvelos da caridosa humanidade”, embora a chegada

⁷¹ Com a expulsão dos Jesuítas pelo Marquês de Pombal, acusados de conspiração e defesa dos povos originários, muitos povos foram completamente dizimados pelos colonos.

da escola estivesse também associada a outras preocupações, como o controle da vadiagem. Vincula-se à escola, então, ao peso do trabalho – para as classes trabalhadoras.

Claro que a escolarização, especialmente aqui no Brasil, vai servir de propósito de negação/afirmação da cidadania, de correção de caráter e de diferenciação e hierarquização entre as pessoas e até como possibilidade de garantia de *mão de obra adestrada* ao trabalho. Mas, vem funcionando também como importante dispositivo de assegurar aos infantes acesso à alimentação, à assistência contra os maus-tratos e/ou trabalho infantil, o acesso/preservação aos bens culturais produzidos historicamente pela humanidade, e mesmo a preservação da vida com novos hábitos de saúde e higiene – como fora observado com as ações higienistas, dentre outros fatores indutores de proteção integral infanto-adolescente promovidos pela educação (mesmo que a alcunha de qualidade ainda se situe na categorização de acesso/permanência).

5.2 Interfaces dos agentes do SGDCA para efetivação do direito à qualidade da Educação

Ao abordar o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, no segundo capítulo deste relatório, expusemos o seu significado, sua finalidade e seu escopo para a Proteção Integral infanto-adolescente, demonstrando, do ponto de vista de sua estruturação, sua articulação sob três eixos: defesa, controle e promoção.

No eixo defesa dos direitos, o Conselho Tutelar e o Ministério Público despontam como principais protagonistas – tendo-lhes sido destinados capítulos no Estatuto que definem e delimitam seus campos de atuação. Estão na ponta da abordagem com a sociedade e laboram como *zeladores* dos direitos da criança e do adolescente. Também o Tribunal de Contas que figura no eixo controle, tem importante atribuição institucional para a qualificação das políticas sociais e a aplicabilidade da qualidade dos serviços entregues pelo Estado à sociedade. Por fim, no eixo *promoção dos direitos*, onde estão os responsáveis⁷² por executar o direito e transformá-

⁷² Situado no eixo promoção, o Conselho de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente é o principal ator na efetivação de Direitos Humanos da Criança e Adolescência porque é ele quem delibera (decide) sobre as políticas públicas para as infâncias. É um órgão que compõe o SGDCA e traz na sua natureza o princípio da participação e da representatividade popular na gestão pública, conforme está previsto no artigo 88 Estatuto: “são diretrizes da política de atendimento: [...] II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”. Por este entendimento, o Conselho de Direitos, tendo capilaridade de incidir sobre a Educação de qualidade, já que é o ator que mobiliza o funcionamento de todo o Sistema. Tratamos da atuação desse ator para a promoção da qualidade da educação na dissertação de mestrado (NASCIMENTO, 2013).

lo em ação, situam-se todos os profissionais da educação – que são os sujeitos que dão cumprimento ao direito à educação.

Em consideração à consecução da primazia dos direitos humanos da criança do adolescente, a partir de uma lógica de Sistema, sua aplicação potencializa a superação da violação, negligência e/ou do não direito.

Essa corresponsabilidade, por sua vez, demanda uma mudança de mentalidade e de postura por parte de cada um dos integrantes do chamado “Sistema de Garantias dos Direitos”, que não mais podem continuar a pensar e agir tal qual ainda estivéssemos sob a égide do revogado “Código de Menores”, como infelizmente continua ocorrendo em boa parte dos municípios brasileiros (DIGIÁCOMO, 2016).

Isto é, nesta racionalidade sistêmica não cabe mais a ideia de hierarquização, ou a determinação dos destinos infanto-adolescente nas mãos do Juiz de Menores – *autoridade suprema* do antigo Código de Menores, sendo o papel de cada um de seus integrantes igualmente importante para que a Proteção Integral se realize.

Nesta perspectiva, a ideia tácita é que o Estado atua desde a prevenção da ameaça de violação dos direitos, agindo na superação da *transferência de responsabilidade* e do atendimento *compartimentado*. E a Educação tem papel fundante nesse sentido, porque é a porta de entrada da cidadanização dos sujeitos, cada vez mais cedo – chegando a ocupar mais tempo de convívio com os educadores do que com os familiares, se observadas as escolas em tempo integral ou os programas de jornada escolar ampliada; e, porque o próprio Estatuto corresponsabiliza os agentes educacionais na prevenção e na proteção contra violências, maus-tratos ou negligências.

Mas eis que aí se apresenta um desafio. Machado e Sanches (2012, p. 49) notaram que é comum que os professores que, “na maioria das vezes preocupados em apreender a amplitude dos direitos específicos e individuais premiados pelo Estatuto, ainda têm dúvidas sobre sua aplicabilidade”, além disso, têm observado o Estatuto como um instrumento que diz respeito ao sentimento de *perda de autoridade*.

Dada, contudo, sua abrangência e significação, sua efetiva importância para a educação do país, compreender o ECA como instrumento permissivo é não o descortinar em sua totalidade, é não dedicar a ele a devida interpretação, é não o identificar como a via mais segura e mais rápida para o alcance da cidadania da população infanto-juvenil (MACHADO e SANCHES, 2012, p. 50).

Outro desafio, que traz forte interferência na atuação do Sistema, de forma especial na articulação entre Escola x Conselho Tutelar, é que os professores – e até os adolescentes e os próprios Conselheiros Tutelares, reconhecem no Conselho Tutelar *mais pelo que ele não é*, conforme alerta Romero Silva (2015, p. 09):

A partir do momento em que o conselheiro tutelar toma conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, ele vai descobrir que o exercício da função de Conselheiro

é totalmente divergente com aquilo que está posto no imaginário da sociedade (poder de polícia, quem estabelece pensão alimentícia, dar e tira guarda dos filhos, fazer blitz em bares e boates, fazer busca e apreensão, requisição de exame de DNA). Parece exagero, mas não é. Todos os dias diversos Conselhos Tutelares *são cobrados pela sociedade a executarem ações que não tem nada a ver com a função (grifos inseridos ao original)*.

Pelo dito, para bem estruturar este Sistema, faz-se necessário o bom entendimento das atribuições dos órgãos que o compõem como exigência indispensável para elaboração de políticas públicas intersetoriais e superação das necessidades específicas da população infanto-adolescente local e à própria formação destes. A relação e a expectativa de resolutividade dos problemas pela presença imediata dos sujeitos [que observamos nessa pesquisa] – como ato isolado, quase messiânico, tem gerado diversas frustrações dentro do próprio SGDCA.

Não há autoconhecimento funcional por parte dos conselheiros, mas sobretudo, falta o reconhecimento do professorado como operador do Estatuto, já que a lógica adotada pela *nova* legislação de corresponsabilidade, impõe a todos a tarefa de defesa de direitos humanos. Salienta-se que na maioria dos municípios, a presença do Promotor de Justiça é limitada, com foco prioritário na área criminal. De sua vez, a presença do Tribunal de Contas nas cidades menores constitui-se quase num evento – *limpam-se às salas e servem-lhe o melhor vinho*.

Há de se ponderar, igualmente, que poucas cidades possuem organizações da sociedade civil capazes de ocupar lugar de autonomia para o exercício do controle social, nem há órgãos fundamentais para se assegurar os direitos fundamentais, tais como, delegacias de polícia, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), programas de atendimento a adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas, e em quase nenhuma, Varas da Infância e Juventude⁷³.

Além disso, muitos conselheiros, e promotores, tomam decisões monocraticamente rebentando numa *deslógica* protetiva. Também a escola, não raras vezes, empreende práticas solitárias, desarticulada com os sujeitos do SGDCA, especialmente aqueles capazes de restaurar direitos (de alimentação, de saúde, de assistência, por exemplo). Ora, nos alerta Digiácomo (2016, p. 04) que,

Apenas através da atuação coordenada, *articulada e integrada* destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados – tanto no plano individual quanto coletivo – recebam o devido atendimento *interinstitucional e interdisciplinar*, sem que isto importe quer numa superposição de ações isoladas, desconexas e ineficazes (*grifos conforme o original*).

⁷³ O Estado de Pernambuco possui 20 Circunscrições Judiciárias, e nessas, 11 Varas Regionais da Infância e Juventude (VRIJ): Recife, Cabo de Santo Agostinho, Vitória de Santo Antão, Goiana, Palmares, Caruaru, Garanhuns, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Petrolina e Santa Cruz do Capibaribe; cada VRIJ abrange um determinado número de comarcas. Além de três Varas da Infância e Juventude: Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes, na RMR.

Destarte, os profissionais que atuam na escola – desde o porteiro ao diretor, portam uma parcela da responsabilidade pela plena efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Não obstante, a Educação de um modo geral, possui um papel primordial na prevenção da violência e de outras mazelas enfrentadas⁷⁴ pela sociedade brasileira como um todo.

Frente ao sumário proposto como sistema, significa, logicamente, que a escola não deva agir de forma isolada e/ou que a área da pedagogia detém a resposta (e a solução) para todos os problemas. Ao contrário, há algumas situações previstas no Estatuto em que o Conselho Tutelar, o Ministério Público e/ou o Tribunal de Contas devem ser demandados. E, além deles, em muitos casos, a solução de problemas enfrentados pela Escola, ou pela criança na escola, irá demandar a intervenção de profissionais de outras áreas do saber, que colaboram voluntariamente para este fim.

A articulação da escola com outros integrantes do “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente” é, assim, da própria essência da sistemática idealizada pelo constituinte, e posteriormente pelo legislador ordinário, para plena efetivação do direito à educação, na certeza de que os desafios a enfrentar, para consecução de um bom resultado, sem dúvida alguma são enormes (DIGIÁCOMO, 2016 – grifos conforme o original).

Ademais, a escola tende a desempenhar um papel meramente passivo na garantia dos direitos do alunado, salvo no que toca a garantia do ensino. Embora, como é da essência do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua atuação deve ser eminentemente preventiva, através do desenvolvimento de estratégias destinadas a enfrentar as principais causas dos problemas que afligem a população infanto-adolescente, dentro e fora do ambiente escolar, isto é, não apenas na prevenção da indisciplina ou violência escola. Dessa forma, pactuando, inclusive, para consecução da qualidade do Educação, nas suas múltiplas dimensões ou facetas.

5.2.1 A empreitada do Conselho Tutelar para efetivação dos direitos infanto-adolescente

Ter acesso à Educação de qualidade, com vistas à formação integral de crianças e adolescentes, independente de raça, cor, sexo ou religião, é um direito descrito no Estatuto da

⁷⁴ Nas condições postas anteriormente. Quanto mais tempo a criança e o adolescente permanecem sob a tutela da escola, menos tempo estão expostos às práticas de violências. Isso implica dizer, que a escola deve ser o lugar do acolhimento dialógico. No dizer poético de Paulo Freire “a escola será cada vez melhor na medida em que cada um se comporte como colega, amigo, irmão. Nada de “ilha cercada de gente por todos os lados”. Nada de conviver com as pessoas e depois, descobrir que não tem amizade a ninguém. Nada de ser como tijolo que forma a parede, indiferente, frio, só. Importante na escola não é só estudar, não é só trabalhar, é também criar laços de amizade, é criar ambiente de camaradagem, é conviver, é se “amarrar nela”! Numa escola assim vai ser fácil, educar-se, ser feliz. É por aqui que podemos começar a melhorar o mundo”.

Criança e do Adolescente – que ressignificou a atuação do Estado frente às políticas públicas infanto-adolescentes, pois deu-lhe um caráter de prioridade absoluta.

As políticas públicas são respostas a problemas políticos e não ocorrem voluntariamente. Quando há provocação, incorporaram, com mais ou menos intensidade, as concepções que estão em disputa na sociedade. Conforme Azevedo (2004 p. 05), “são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado”. Portanto, as políticas públicas de Educação são respostas frente à apresentação do conjunto de demandas que passam a existir a partir desse confronto, e o Conselho Tutelar é um dos agentes políticos da arena educacional corresponsável por arbitrar este conflito.

Vejamos, a seguir, qual sujeito é este a concorrer pela qualidade da educação, em que isso signifique na sua prática social, a proteção integral.

a) O Conselho Tutelar: agente da Proteção Integral da criança e do adolescente

O Conselho Tutelar é um órgão municipal “permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (Art. 131, ECA) criado como mecanismo de defesa dos direitos da população infanto-adolescente, exercendo funções de caráter administrativo.

A natureza do serviço prestado pelo Conselheiro Tutelar é, conforme o artigo 135 do Estatuto, “serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral”. Ou seja, imbuí-se na sua prestação o espírito público e, quando investido em sua função, assume o posto de autoridade pública municipal. Mesmo que o Conselheiro Tutelar não seja um servidor público em seu termo clássico, é importante destacar que a qualificação de sua função *serviço público relevante* refere-se aos serviços que, embora não prestados verticalmente pelo Estado, já que sua investidura advém da sociedade que os encarrega pelo zelo dos direitos da criança e do adolescente, são marcados pela importância, necessidade e essencialidade para o Poder Público e para a Sociedade.

Note-se, no entanto, que o Conselheiro Tutelar não é uma autoridade em si. Sua autoridade resulta do exercício de sua atribuição. É a partir dela que,

fica claro que o conselho tutelar constitui uma autoridade pública dentro dos municípios, com poder que emana da legitimidade duplamente constitutiva da sua natureza. Por ser eleito pela comunidade, e por constituir um serviço público com funções atribuídas em lei, o conselho tutelar legitima-se perante outros poderes constituídos como uma nova instituição social, situada na esfera pública, que integra o Estado sem responder por nenhum governo, e integra a sociedade civil nos mecanismos de poder político, sem se confundir com as tradicionais esferas de poder constituídas no estado democrático (FRIZZO, 2011, p. 72).

O Estatuto considera a autoridade pública do Conselheiro Tutelar exercida em conjunto com seus pares, num todo harmônico. De acordo com a observação de Romero Silva (2015, p. 16), “embora tenha cinco membros, o órgão é uno e suas decisões devem ser colegiadas. O Estatuto quando trata das atribuições, em nenhum momento se refere ao Conselheiro Tutelar, e sim, ao órgão Conselho Tutelar”.

O legislador conferiu ao Conselho Tutelar um caráter *permanente, autônomo e não jurisdicional*. Nóbrega (2015) explica que ser permanente significa que este órgão deve desenvolver uma ação contínua e ininterrupta. Além disso, o Conselho Tutelar goza de autonomia para desempenhar as suas atribuições por meio da livre iniciativa, e estabelecer medidas sem qualquer interferência externa.

Rosário (2002, p. 18) explica, ainda, que o Estatuto da Criança e do Adolescente ao tratar da formação e das atribuições dos Conselhos Tutelares define nas duas características básicas a preocupação com o princípio do interesse maior das crianças.

Merecem a observância rigorosa de quem neles atua e de toda a sociedade: são elas a permanência e a autonomia, condições fundamentais para que os Conselhos Tutelares se legitimem na proteção aos direitos humanos, independente da classe social em que a violação aconteça e dos interesses que serão enfrentados na proteção de uma criança ou adolescente vítima. Isso significa independência de quem quer que seja para representar o interesse maior que é das crianças.

Tais características fundam a finalidade do órgão em zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. Elas resultam de lutas da sociedade para assegurar um novo direito e uma justiça restaurativa frente a precária interpretação jurídica e política das crianças e adolescentes.

A norma geral que é o Estatuto diz que haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de [quatro anos], permitida uma recondução. Logo, se for da conveniência do Município, haverá tantos Conselhos Tutelares quantos forem julgados necessários (SÉDA, 2000, p. 10 – *grifos inseridos ao original*).

Atualmente, são mais de duas centenas de Conselhos Tutelares instalados no estado de Pernambuco, havendo pelo menos um Conselho em cada município, escolhidos conforme a norma estatutária, que reza: “o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 04 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial” (Art. 132).

Há três requisitos gerais, válidos para todos os municípios, para se aceitar a candidatura ao Conselho Tutelar: (i) reconhecida idoneidade moral; (ii) idade superior a vinte e um anos; (iii) residir no município. As regras de escolha destes agentes públicos encontram-se nos artigos 132, 133 e 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A primeira versão do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecia que os membros do Conselho Tutelar seriam ‘eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição’ e que o processo eleitoral seria estabelecido em Lei Municipal e realizado ‘sob a presidência do Juiz eleitoral e a fiscalização do Ministério Público’. Posteriormente, o texto legal foi alterado indicando que o Conselho Tutelar será ‘escolhido pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução’ e deslocando a responsabilidade pela condução do processo de escola para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (SILVA, 2011, p. 59).

A mudança observada na redação do texto legal lhe dá um novo sentido global ao texto: *Cidadãos locais, eleitos, processo eleitoral e reeleição* são substituídos por *comunidade local, escolhidos, recondução e processo de escolha*; dessa forma, diferencia do processo eleitoral para cargos executivos e legislativos, e delimita uma nova linguagem que reverbera a intenção de aproximação da prática conselheira aos comunitários.

A proposta de comunidade impetrada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é a promessa do deslocamento das relações do âmbito privado para as relações instituídas no seio da sociedade, cuja novidade de conteúdo político aponta para possibilidade de assumir uma prática efetivamente educadora e corresponsável pela promoção dos princípios do Estado brasileiro: a democracia, a participação direta dos seus cidadãos e os direitos humanos.

No caso Estatuto entende-se por comunidade o grupo em que a criança está presente, isto é, o local onde a criança e o adolescente pode exercer seu protagonismo e onde localiza-se àqueles que tem o dever de exercer o cuidado, ao passo que o educa (em todos os sentidos) para viver em/na sociedade. É o lugar do acolhimento de sua condição de pessoa em desenvolvimento. Por isso, assume a tarefa de corresponder ao que emana da Lei (MIRANDA, et al, 2016, p. 103).

É, por assim dizer, o lugar do cuidado. E, este é mais do que um ato singular ou uma virtude ao lado das outras. É um modo de ser, isto é, a forma como a pessoa humana se estrutura e se realiza no mundo com os outros. Portanto, um modo de ser-no-mundo que funda as relações que se estabelecem com todas as coisas.

Daí, numa visão utópica (mas não ingênua) o ECA nos impele a participar dos destinos da vida das crianças e dos adolescentes da vizinhança, e da vizinhança vizinha – já que num mundo globalizado, as aproximações geográficas se superam com um *clac* (MIRANDA et al, 2016, p. 104).

O Processo para Escolha dos membros do Conselho é estabelecido em lei municipal considerando as peculiaridades comunitárias neste processo. Isto significa que, em cada município, os procedimentos tomados respondem as demandas e os embates locais, atendidos os conteúdos predicados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), sob a Resolução 170 de 10 de dezembro de 2014 do Conanda busca disciplinar este processo de escolha, com destaque ao artigo quinto:

Art. 5º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deverá, preferencialmente, observar as seguintes diretrizes: I - Processo de escolha mediante sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos eleitores do respectivo município ou do Distrito Federal, realizado em data unificada em todo território nacional, a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, sendo estabelecido em lei municipal ou do Distrito Federal, sob a responsabilidade do Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente; II - candidatura individual, não sendo admitida a composição de chapas; III - fiscalização pelo Ministério Público; e IV - a posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha (CONANDA, 2014).

Este artigo busca por fim a algumas práticas existentes pelo Brasil quando se tratava da escolha dos Conselheiros Tutelares e acabar com o tensionamento existente entre as correntes que subsidiavam as interpretações acerca do conteúdo disposto do Estatuto (SILVA, 2011). Em alguns municípios, o Conselho Tutelar era escolhido indiretamente, por meio das organizações da sociedade civil, assim como por meio de composição de chapas.

O princípio da municipalização previsto no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e o da suplementação imprimido do inciso II do artigo 30 da Constituição Federal de 1988, dão garantia aos municípios de estabelecer seus próprios requisitos para os candidatos à função de conselheiro tutelar, como ressalta Sêda (2000, p. 48-49):

Há, portanto, requisitos municipais que permitem adequar às peculiaridades locais o perfil do Conselho Tutelar mais condizente com suas comunidades. [...] De qualquer forma, as qualificações do candidato não podem ser aleatórias, pois aventureiros sempre querem ocupar essa importante função de serviço público altamente relevante. Lembrar, sempre, que a escolha deverá ser feita entre pessoas que tenham condições de cumprir com o artigo 6º do Estatuto.

Por outro lado, os critérios estabelecidos não podem, de forma alguma, representar-se como parâmetros antidemocráticos, ou que restrinjam a participação tanto da candidatura como da escolha. Contudo, a execução desse princípio não resultou num processo uniforme ou harmônico. As condições infraestruturais, a capacidade de respostas às demandas trazidas a estes órgãos e de vocalização em favor dos direitos humanos infanto-adolescentes, a tensão nas relações com os outros órgãos e poderes públicos, além dos valores, crenças, perspectivas, aproximações ideológicas – dentre tantos os fatores a serem considerados, apontam condições e características distintas em cada lugar, e em cada tempo.

Especificamente em se tratando da *infraestrutura* dos espaços onde acontecem a acolhida e o atendimento das crianças e dos adolescentes, a remuneração e equipamentos são condicionantes para seu bom funcionamento e de responsabilidade dos municípios⁷⁵ ou do

⁷⁵ No caso do Distrito Estadual de Fernando de Noronha implica o governo do Estado de Pernambuco a responsabilidade por sua manutenção e estruturação.

Distrito Federal. Acontece que estes fatores se constituem como um dos principais gargalos, conforme Silva (2013, p. 77).

Mesmo nos municípios onde existem condições de infraestrutura mínimas para o funcionamento, são reveladas outras carências, como falta de privacidade para o atendimento, rigidez de horário da equipe de apoio técnico e administrativo, em comparação com as particularidades dos Conselhos Tutelares, entre outros fatores que negam o princípio constitucional de “prioridade absoluta” atribuída às crianças e aos adolescentes.

A manutenção e o funcionamento do Conselho Tutelar estão previstos no artigo 134 do Estatuto da Criança e do Adolescente, regulamentada na Resolução n. 170, de 10 de dezembro de 2014 do Conanda, com o devido detalhamento, como vemos:

Art.4º A Lei Orçamentária Municipal ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.

§1º Para a finalidade do caput, devem ser consideradas as seguintes despesas: a) custeio com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, internet, computadores, fax, entre outros necessários ao bom funcionamento dos Conselhos Tutelares; b) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar; c) custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições, inclusive diárias e transporte, quando necessário deslocamento para outro município; d) espaço adequado para a sede do Conselho Tutelar, seja por meio de aquisição, seja por locação, bem como sua manutenção; e) transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função, incluindo sua manutenção e segurança da sede e de todo o seu patrimônio; e f) processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

No dizer de Sêda (2000, p. 50),

O local deve ser acessível, de fácil localização pela população mais lesada em seus direitos. O Conselho Tutelar não é mais uma repartição pública onde o povo é submetido à tortura de ser destrutado, maltratado e violado em seus direitos de cidadão. Deve ser o contrário disso. Foi criado para fazer o contrário do que repartições, em seus hábitos, usos e costumes, vêm fazendo com a população brasileira, desrespeitada em sua cidadania. O local deve permitir que o atendimento público seja digno, rápido, simples e desburocratizado

A despeito do inscrito na legislação, é possível a constatação, ainda, de espaços sem iluminação ou ventilação, sem acessibilidade, e sem dispor de telefone, motorista ou veículo. Além de situações extremadas, como despejo por falta de pagamento de aluguel.

Com efeito, é igualmente identificável como prática nos Conselhos Tutelares a repetição de hábitos, usos e costumes típicos da burocracia governamental, além da má compreensão da autonomia funcional que impactam às *respostas demandadas* em auxílio a prevenção de violação ou restauração dos direitos.

Neste entretanto, a vinculação dos Conselheiros com a comunidade local e a dependência do poder executivo municipal têm levado a ocorrência de alguns desvios funcionais, políticos e procedimentais – reproduzindo a cultura política local,

comprometimento de membros do CT com lideranças partidárias, em face do financiamento ou acordos que resultem em facilidades no processo de escolha. Fato que tem produzido reflexos na representatividade em favor da comunidade, e às vezes, na legitimidade do Conselho Tutelar, ou transformado o órgão num balcão de negócios à serviço do agente público em cargo eletivo, com distribuição de *vaucher* para recebimento de serviços de assistência social, preferências e seletividade no acolhimento de demandas, *orientação* de minimização na aplicação de determinadas medidas (como representar o poder público pela não oferta ou oferta irregular) e em casos onde os autores das violências são ligados a estes agentes públicos.

Além de tudo, e do perfil do Conselheiro, o recebimento de remuneração via municipalidade permite algumas distorções, como os vencimentos dos Conselheiros Tutelares em constantes atrasos e/ou com pagamento inferior a 01 Salário Mínimo.

Por fim, a vocalização da atuação do CT em defesa dos direitos humanos se sobressai como maior desafio do papel político destes agentes públicos,

Se passamos as duas últimas décadas promovendo e defendendo direitos de crianças e adolescentes, precisamos agora pensar em Maria, João, Tiago..., pensemos no sujeito de direitos, em sua família e em sua comunidade. Não num objeto inanimado e subjetivado, mas nos direitos humanos deste e desta cidadã, com nome, família e comunidade (SILVINO NETO, 2015, p. 83).

A afirmação proposta está atrelada à luta em defesa dos pilares fundamentais dos direitos da criança e do adolescente, tais como a vida, a liberdade, a dignidade – manifestados como contraponto às investidas pela redução da maioridade penal, flexibilidade do trabalho infantil, ou outros aspectos considerados retrocessos aos direitos. Neste contexto, zelar pelos direitos humanos passa pela insistência na reafirmação das conquistas históricas, e promover o alcance de novos direitos infanto-adolescente. Sem esse caráter *militante*, este órgão fica ameaçado ao mero atendimento passivo ou um birô de anotações de violações.

Foi apenas no ano de 2016 que a cobertura do Conselho Tutelar se fez em todas as cidades brasileiras, ainda de forma fragilizada e dispersa. Já, em Pernambuco havíamos conseguido a instalação de Conselhos Tutelares em todos os municípios, desde a década de 2000 por intervenção do Ministério Público estadual. Porém, um rol de questões não foi resolvido, desde a implantação do primeiro Conselho, sua afirmação como sujeitos protetivos e autônomos constitui-se como desafio.

O Conselho Tutelar é um *órgão que “pegou”*, conseguindo uma legitimidade raramente vista em órgãos tão novos. Ousaríamos dizer que o CT é mais conhecido do que a Lei que o criou (Estatuto da Criança e do Adolescente). Todavia, *algumas observações precisam ser feitas para que este grande zelador dos direitos da criança e do adolescente não se perca na história: conselheiros/as precisam buscar constantemente a sua autonomia estabelecida por lei* (NASCIMENTO e SILVINO NETO, 2013, p. 80 – *grifos inseridos ao original*).

O Conselho Tutelar é o órgão mais conhecido do SGDCA porque suas atribuições permitem-lhe uma atuação combativa frente à ameaça e a violação dos direitos infanto-adolescentes, penetrando no arranjo familiar atuando como interlocutor dos vitimados.

É a voz comunitária em sua mais pura essência, escolhido por ela, encarregado por ela, a serviço dela. Tornando-se um articulador político, sendo a ponte entre a comunidade e as instituições, com um único propósito, garantir direitos e encaminhamentos para cessação das violações (ROMERO SILVA, 2015, p. 26).

Talvez por isso, seja legítimo afirmar que o Conselho Tutelar ocupa uma função de destaque no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O órgão possui a capacidade de determinar condutas aos pais/responsáveis, de fazer requisição aos órgãos de serviços públicos de execução, além de peticionar à autoridade judiciária e ao Ministério Público, providências no sentido de que os direitos de crianças e adolescentes sejam assegurados (NÓBREGA, 2015, p. 281).

Recebe e averigua notícias de ameaça ou de prática de maus-tratos, como agressão física, agressão psicológica, abuso sexual, negligência, abandono material, exploração sexual e exploração no trabalho, não acesso a serviços públicos entre outras. E, se confirmada a ameaça ou a violação, aplica Medidas de Proteção às crianças e aos adolescentes e/ou aos Pais ou Responsáveis, procedimento documentado e acompanhado de orientações para que os envolvidos as compreendam.

Assim como a Escola, o Conselho Tutelar não atua sozinho na consecução da proteção ou da restauração dos direitos humanos. A malha que constitui o SCDCA se apropria de atribuições, prestação de serviços e mobilizações indispensáveis para esta finalidade.

A experiência tem demonstrado que em municípios onde o Conselho Tutelar não tem seus integrantes subsidiados pela municipalidade, o atendimento prestado é deficiente, assim como reduzido é o número de interessados em assumir a função, comprometendo desse modo a própria existência do Órgão a médio prazo, dada possibilidade de recondução dos conselheiros tutelares por uma única vez (DIGIÁCOMO, 2016).

Este Conselho se constitui no mais legítimo instrumento de pressão para a Proteção Integral infanto-adolescente, pois força a implantação de meios necessários ao atendimento e a superação do não direito, por satisfazer a condição de autonomia para aplicar medidas conforme suas atribuições.

Em busca de encontrar o ponto de convergência da atuação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, da expectativa dos cursistas das turmas do curso Ser Conselheiro e do lugar que ocupa no Sistema de Garantia dos Direitos, discorreremos, a seguir, sobre a tarefa possível de incidência sobre a garantia do direito humano à qualidade da educação, interpostas na prática social do Conselho Tutelar.

b) As atribuições protetivas do Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar é um órgão administrativo. Desta feita, não aplica penalidades por crimes ou infrações, não lhe cabe julgar conflitos, tampouco substitui a ação de outros órgãos de fiscalização ou executa serviços. Frente às situações de ameaça ou de violação dos direitos de criança e adolescente, *requisita serviços* ou *representa* à autoridade competente para a atuação conforme cada jurisdição.

A requisição é um ato, “praticado por quem tem autoridade para isso, de determinar uma medida” (SÊDA, 2000, p. 30), que se materializa através de uma correspondência oficial ao órgão ou instituição. Já a representação é definida também por Edson Sêda (2000, p. 32) pelo pedido de providências judiciais cabíveis,

expondo à autoridade judiciária fato ocorrido no âmbito da família, da sociedade ou da administração pública, através do qual alguém sem justificativa, descumpriu deliberação do Conselho Tutelar, seja quanto à aplicação de medidas (de proteção ou pertinentes aos pais ou responsável) ou quanto à requisição de serviço público obrigatório.

Segundo Frizzo (2011, p. 61), na forma de agir para conseguir o cumprimento dos direitos definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar pode atuar em três frentes distintas:

- a) *junto aos formuladores de políticas públicas* – secretários de governo, conselhos setoriais de políticas públicas, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, vereadores e poder público municipal; neste nível, sua atuação deve promover o diagnóstico permanente das necessidades e da garantia de atendimento de direitos básicos na área educacional, de saúde, habitação, alimentação, e assistência social, enfim, todos aqueles direitos considerados básicos e universais para o desenvolvimento adequado das crianças e adolescentes do município;
- b) *junto à comunidade em geral*, visando disseminar os valores democráticos que norteiam o Sistema de Garantia dos Direitos, e ao Ministério Público, que constitui o órgão público responsável pela vigilância dos direitos garantidos por lei no âmbito jurisdicional;
- c) *junto às instituições sociais e programas* que configuram a rede de atendimento, visando garantir padrões mínimos de qualidade do atendimento oferecido.

Frente ao conjunto desses atores, o Conselho Tutelar pode agir conforme a relação de atribuições constantes no conjunto dos onze incisos do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, em sua maior parte. E apenas a Autoridade Judiciária pode rever as decisões tomadas no âmbito do colegiado do Conselho Tutelar, conforme o artigo 137 deste Estatuto.

Quadro 09:
ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Atribuições	Agente	Descrição
APLICAR MEDIDAS	Crianças e adolescentes; Famílias	I- atender as crianças e adolescentes... aplicando as medidas de proteção... II- atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas...

REQUISITAR	Serviços públicos	III- requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência,... VIII- requisitar certidões de nascimento...
REPRESENTAR	Ao Poder Judiciário; Ao Ministério Público	III- representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; X- representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos... da Constituição Federal; XI- representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder;
ENCAMINHAR	Ao Poder Judiciário; Ao Ministério Público;	IV- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração... aos direitos da criança e do adolescente; V- encaminhar à autoridade judiciária os
PROVIDENCIAR	Adolescente autor de ato infracional;	VI- providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária... para o autor de ato infracional;
NOTIFICAR	Cidadãos, em geral;	VII- expedir notificações;
ASSESSORAR	Poder Executivo;	IX- assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente

O primeiro inciso deste artigo destina ao Conselho Tutelar como órgão capaz de aplicar medidas protetivas à crianças e adolescentes quando ocorrer violação por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da conduta da criança ou do adolescente (Art. 98, ECA), bem como aplicar medidas aos familiares (Art. 129, ECA). Cabe na competência, inclusive, aplicar medida de proteção para o adolescente que pratica ato infracional. Observa-se, ainda,

que é da competência do Conselho Tutelar a aplicação de *Medidas de Proteção que não implicam na alteração da situação da criança e do adolescente na família*. Por conseguinte, estão excluídas o acolhimento institucional, a inclusão em programa de acolhimento familiar e a colocação em família substituta. Por correspondência, o Conselho Tutelar também não aplica as Medidas Pertinentes aos Pais definidas como perda da guarda, destituição da tutela e suspensão ou destituição do poder familiar (SILVA, 2011, p. 188 – *grifos inseridos ao original*).

Ainda cabe ao Conselho Tutelar o trabalho educativo com as famílias das crianças e adolescente para o fortalecimento dos laços familiares, com ajuda, orientação, aconselhamento, sempre primando para que o adolescente tenha tratamento condizente com a prerrogativa de pessoa em desenvolvimento. Nos casos de prática de ato infracional por adolescente, a competência de aplicação de Medida Socioeducativa é da autoridade judiciária.

Apesar dessa competência, o Conselho Tutelar não executa tais medidas, já que se trata de uma incumbência dos programas e equipamentos das políticas sociais governamentais e/ou não governamentais, sob pena de incorrer na expansão de suas ações para além da sua

finalidade. Então, como solução para este imbróglio, o próprio Estatuto indica que o Conselho Tutelar *requisite* os serviços do campo social (saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança), no que significa “ordenar, exigir legalmente” (ELIAS, 1994, p. 116).

Logo, não pede apenas, já que está implícito o poder do órgão e a obrigação do destinatário da requisição em atendê-la – salvo justo motivo a ser verificado no caso concreto, recorrendo subsidiariamente à autoridade judiciária no caso de descumprimento das medidas.

Neste caso, o funcionário ou agente público que comprovadamente descumprir execução de decisão do Conselho Tutelar, poderá responder criminalmente pela omissão e o desacato a notificação emitida o que pode resultar na instauração de procedimento para a apuração de crime ou de infração administrativa, conforme disposto no Art. 236 e 249 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como afirmamos no capítulo anterior, são precatórios aos direitos sociais a destinação, ao máximo possível de recursos para a sua finalidade, inscrito neste Estatuto na forma do artigo quarto: “a garantia de prioridade compreende: [...] d) a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

Para sua consecução, prevê o Estatuto que o Conselho Tutelar assessor o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, tendo em vista o conhecimento fático que possuem dos problemas em torno da criança e do adolescente, possibilitando apontar prioridades de atendimento e definir programas que atendam os anseios dos mesmos.

É possível assinalar, entretanto, que os Conselhos Tutelares não têm memória sobre os casos que acompanham, apesar da tentativa de se constituir um Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA), que gerasse para além das anotações de atendimentos, relatórios públicos de casos de violações dos direitos infanto-adolescente. Outrossim, a demanda na discussão sobre os Orçamentos Municipais são pouco [ou nada] democráticos, não raras vezes sem a participação do próprio chefe do executivo no ato, que delega a empresas de consultoria especializadas sua realização (NASCIMENTO, 2013). Registra-se, também, que há conselheiros tutelares que não sabem utilizar computadores, quase a totalidade desconhece o funcionamento do ciclo orçamentário e a estruturação político-administrativa municipal. Este misto obstaculoso impede a execução deste dispositivo, na prática.

Para além do previsto no artigo 136 do Estatuto, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente descreve, em vários artigos, outras atribuições concernentes a atuação do Conselho Tutelar. Vejamos:

**Quadro 10:
ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR**

Artigo	Atribuições	Agente	Descrição
13	RECEBER COMUNICAÇÃO	Cidadãos, em geral;	Receber comunicação de casos de suspeita ou confirmação de violência contra criança ou adolescente.
56		Dirigentes Escolares	Receber a comunicação de casos de faltas ou evasão escolar
18B	APLICAR MEDIDAS	Família	Aplicação das medidas especiais de proteção instituídas pela Lei Menino Bernardo
101		Políticas Públicas	Aplicação de medidas sobre a implementação de políticas públicas a fim de assegurar o convívio familiar
95	FISCALIZAR	Entidades de atendimento	Fiscalização das entidades governamentais e não governamentais
191	DENUNCIAR	Entidades de atendimento	Denunciar irregularidades em entidade governamental ou não governamental
90	ATESTAR QUALIDADE	Entidades de atendimento governamentais e não governamentais	Atestar a qualidade e a eficiência do trabalho de entidades

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente

Conforme é possível observar nas tabelas acima, os diferentes tipos de atribuições e público a que se destinam tornam a atividade do Conselho Tutelar bastante variada. E, como destaca Romero Silva (2015, p. 05), conhecer bem suas competências é, inclusive, uma das atribuições do Conselheiro Tutelar a fim de evitar que este se torne um violador de direitos.

Além disso, outras legislações ou deliberações de conselhos, ou decretos de implantação de políticas públicas têm arrolado o Conselho Tutelar a assumir outras atribuições ao tomar parte em diversos órgãos deliberativos – como os conselhos de Educação ou Conselhos e Acompanhamento do Fundeb; gestão de programas protetivos – caso do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM); também na constituição de instâncias de construção de políticas sociais para as infâncias, como é o caso das comissões para construção de planos de direitos da criança e do adolescente.

Ocorre que ao participar dos espaços deliberativos ou de gestão (eixo promoção do SGDCA), o Conselho Tutelar, que é um órgão do eixo de defesa, sobrepõe suas funções já que é responsável pela aplicação de medidas de restauração do direito ou *representação* do gestor público quando o serviço for insuficiente para assegurar a dignidade do sujeito infantil. Por este íterim, o Conselho Tutelar representaria a si mesmo como corresponsável em situações como a denunciada pela Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente

(ANCED) que registrou caso de morte de adolescente acompanhado pelo programa PPCAAM⁷⁶, em 2016? Semelhante situação, podem ocorrer nos casos em que este órgão é demandado como cogestor da política.

Por fim, as limitações já apontadas por esta pesquisa interferem nos resultados e nos impactos esperados para atuação dos Conselhos Tutelares e minimizam os efeitos da Proteção Integral, quando não a inviabilizam. E, por isso, não é possível compreendermos a ação do Conselho Tutelar sem que tenhamos este olhar contextualizado, sob o risco de responsabilização incontestada de uma atuação que acontece a partir do compromisso do gestor municipal com a pauta da infância.

c) A validade das decisões tomadas pelo Conselho Tutelar no horizonte da proteção integral

Em conformidade ao artigo 132 do Estatuto não pode existir Conselho Tutelar com menos de cinco membros, configurando esse órgão como uma unidade colegiada que, por óbvio, deve exercer suas relativas atribuições de forma conjunta e absolutamente igualitária.

Desse modo, no âmbito do Conselho Tutelar, quem decide, define, resolve, determina, requisita e age é o seu colegiado. Isto é, a autoridade para realizar a proteção dos direitos infanto-adolescente foi depositada a cargo de um *agente coletivo*. Neste caso, a representação da totalidade dos membros que discute, documenta e delibera sobre qualquer assunto, desde os casos atendidos até mesmo sobre as rotinas internas.

Assim afirma Murillo José Digiácomo (2016):

As decisões do Conselho Tutelar *somente terão validade [...], se resultarem da deliberação*, ainda que por maioria de votos, *do colegiado*, tomada esta em reunião própria que deve o Órgão realizar periodicamente, de acordo com a demanda local e com o que dispuser seu regimento interno (*grifos inseridos ao original*).

A repartição de competências, no caso dos Conselhos Tutelares, obedece a uma lógica de *distribuição orgânica dessas competências*, fugindo das relações de hierarquia encontradas comumente nos órgãos administrativos. Salette Silva (2011, p. 57), explica que,

no interior de organizações colegiadas não existe hierarquia no sentido de subordinação, mas competências igualmente distribuídas entre seus membros. Não há dirigentes e dirigidos, o fluxo comunicacional tende a ser circular ao invés de unidirecional e as decisões e responsabilidades são compartilhadas. Ao passo que a

⁷⁶ No dia 02 de abril de 2017, um adolescente que estava sob proteção do Estado no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi assassinado em Pernambuco. “PPCAAM: adolescente sob proteção do estado é assassinado e enterrado como indigente [...] A morte de adolescente sob a proteção do Estado, além de caracterizar grave violação de direitos humanos, evidencia o momento de fragilidade pelo qual a política pública de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte passa nesse momento no Brasil” (ANCED, 2017).

hierarquia compreende subordinação e coordenação em face dos muitos níveis de complexidade e das responsabilidades.

Por este caminho, é correto afirmar que o propósito do Conselho Tutelar é cumprido pelo exercício de suas atribuições, mesmo que não possamos excluir a hipótese do atendimento individual pelo conselheiro tutelar. Entretanto, para decidir pela aplicação de qualquer medida de sua restrita competência, ele atuará como órgão colegiado em suas atribuições, não agindo de forma *una*, já que “não tem poder individual. Tem poder legal de fazer controle externo na garantia de direitos, em colegiado” (SÊDA, 2000, p. 43). O colegiado tenta imprimir uma cultura organizacional em que haja a superação de determinadas disputas e concretamente, se dê o compartilhamento de responsabilidades entre todos os seus membros.

Por assim dizer, lhes exige a superação da demarcação de papéis diferenciados, tal como a de um coordenador ou presidente – prática que se tornou comum dentro dos Conselhos Tutelares, mesmo que esta não esteja prevista em nenhuma legislação e depara-se, nestes casos, com a prática da individualização ou personificação dos atendimentos como um desafio ou vício do serviço público a ser superado entre o colegiado (ROMERO SILVA, 2015).

Isto posto, imprime-nos lembrar que proferidas de forma colegiada e no âmbito de suas atribuições “as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse” (Art. 137, ECA). Nisto reside a prerrogativa de que o Conselho Tutelar goza de um poder discricionário para agir e para decidir seus casos de atendimento, gozando de plena expressão de autonomia.

Então, sua decisão tem eficácia imediata, e independe de ratificação pela autoridade judiciária, ou Ministério Público. Na verdade, só o destinatário da decisão, e da eventual determinação nela contida, seja o particular ou o próprio Poder Público que, se com ela não concordar, terá de recorrer ao Poder Judiciário para pedir sua revisão.

Enquanto não for revista pela autoridade judiciária, a decisão do Conselho Tutelar tem eficácia plena e deve ser *imediatamente cumprida* por seu destinatário, sob pena, como mencionado, da prática da infração administrativa do Art. 249, do ECA e mesmo do crime de *desobediência* tipificado no Art. 330, do CP (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2016, p. 224 – *grifos conforme o original*).

Desse modo, a simples decisão do CT para inclusão de qualquer criança ou qualquer adolescente na escola, ou que lhes sejam asseguradas as condições de permanência – conforme prescritos no Estatuto, não merece recusa pelo poder público. Esse poder discricionário impactou significativamente no avanço para a universalização do ensino no país, afinal foram tais decisões que forçaram governos e unidades escolares a se adaptarem às novas realidades de afirmação dos direitos fundamentais, dos quais a educação é um deles.

5.2.2 A empreitada do Ministério Público para efetivação dos direitos Infanto-adolescentes

Assim como o Conselho Tutelar, o Ministério Público é essencial à Proteção Integral e por isso o capítulo quinto do Estatuto da Criança e do Adolescente é reservado a este sujeito, que atua na composição do Sistema de Garantia dos Direitos, atribuindo-lhe competências administrativas cabíveis para assegurar os direitos infanto-adolescentes. Mas, ao contrário do primeiro, não é uma instituição que se inaugura juntamente com esta legislação.

De maneira geral, sua atuação volta-se à tutela dos interesses sociais, ou seja, na tutela dos direitos difusos e coletivos, sendo estes todos os ligados à coletividade, bem como na defesa dos interesses individuais, desde que indisponíveis, que são os direitos fundamentais, pois inerentes da pessoa humana, sendo o direito à vida, à liberdade, à integridade física e psíquica, à igualdade perante a lei, à saúde, à *educação*, dentre outros.

Neste contexto, a intervenção ministerial não se resume por via jurisdicional, mas atua em diversas frentes com a finalidade de garantir que os direitos anunciados se tornem realidade na vida dos sujeitos. Atua para atenuar as distorções existentes entre os protocolos consignados nas convenções internacionais de direitos humanos, na Constituição e nas legislações infraconstitucionais e exigir dos Poderes Públicos as medidas adequadas para que os objetivos sejam efetivados. Especificamente no campo dos direitos sociais, o Ministério Público tem a obrigação de monitorá-los na forma do seu desdobramento enquanto políticas públicas, dentre estas, a política de educação.

Ademais, no campo das políticas de educação algumas práticas sociais têm imprimido bastante validade, com destaque às ações sugeridas pelo Ministério Público pela Educação (MPEduc), que funcionam como sensores capilares dos problemas mais graves que afligem as crianças e adolescentes e atuam como agentes *mobilizadores, articuladores, incentivadores* do trabalho em parceria, priorizando diálogos e acordos em prol do resguardo dos princípios da Proteção Integral e da Prioridade Absoluta preconizados na Carta Magna e no Estatuto.

a) O Ministério Público: agente da Proteção Integral dos direitos humanos

A história do Ministério Público (MP) está relacionada à evolução do Estado moderno, porém, a origem dessa instituição poderia estar relacionada a alguns cargos e funções públicas encontradas na civilização egípcia e na Antiguidade clássica com atribuições assemelhadas àquelas destinadas ao MP, com aperfeiçoamento no século XIII, na França. Apesar de não haver

consenso entre os doutrinadores sobre esta ascendência, estas são as ideias circulantes mais aceitas no debate, conforme Fonseca (2015). Esse juízo é recorrente porque,

do antigo Egito à França de Felipe – o Belo, o estudioso vai encontrar, em todas as organizações estatais das civilizações antigas traços identificadores da instituição nascente, que paulatinamente ganhava contornos definitivos ao longo dos tempos (MEIRELES, 1984, p. 197).

Nesta ocorrência, o esboço do Ministério Público como instituição, vai se consolidando com o processo de ascensão do privilégio exclusivo jurisdicional fixado na realeza, sendo reconhecido formalmente pela *Ordonnance*⁷⁷ de Filipe – o Belo, em 25 de março de 1303, através da “figura dos procuradores do rei (*les gens du roi*), corpo de funcionários incumbidos da tutela dos interesses gerais do Estado” (GOULART, 1998, p. 73). Observa-se, ainda, por este período histórico, que

os procuradores do rei foram utilizados, num primeiro momento, como agentes de intervenção da Coroa nos tribunais senhoriais com o fim de fazer valer os interesses do governo central e enfraquecer o poder dos senhores feudais. Com o estabelecimento da monarquia absoluta e o monopólio da jurisdição, os procuradores do rei, como órgãos intervenientes, passaram a exercer, perante os tribunais, o papel de defensores dos interesses do Estado, estes confundidos com os interesses da própria Coroa, dado o caráter absolutista do governo. Os procuradores do rei também passaram a exercer o papel de acusador criminal (GOULART, 1998, p. 74 – *grifos conforme o original*).

Nesta acepção, o Ministério Público em desenvolvimento está vinculado ao crescimento do poder real, executando a tarefa de defesa do poder e dos interesses do rei, como alternativa de sobrepor os poderes da Igreja e dos Senhores Feudais. Na análise da etimologia do termo, exercia o papel de *mão do rei*.

A definição do Ministério Público, no modelo atual francês se serviu da Revolução de 1789 quando a ascensão da burguesia ao poder, possibilitou uma ampla reforma política, definindo o MP como “agente do Poder Executivo perante os tribunais, na fiscalização do cumprimento das leis e dos julgados, garantindo-lhe independência em relação ao Parlamento e ao Judiciário” (GOULART, 1998, p. 74).

No contexto do Estado Moderno o MP surge como uma reação contra a excessiva concentração de poderes na figura do monarca, como anota Macedo Júnior (2010, p. 67).

Nesta época, o Ministério Público surge orientado basicamente pelos seguintes princípios: a) a superação da vingança privada (só possível ao poderoso e ao rico); b) entrega da ação penal a um órgão público tendente à imparcialidade; c) a distinção entre juiz e acusador; c) tutela dos interesses da coletividade e não só daquele do fisco do soberano; e) execução rápida e certa das sentenças dos juízes.

⁷⁷ Do francês, significa: despacho, decisão ou portaria.

Entretanto, sendo o Estado Moderno derivativo do Estado Absolutista, esta instituição ainda não gozava das independências que hoje lhe são peculiares. Mas, é com a edição do código napoleônico de Instrução Criminal, de 1810 – que subordinou definitivamente o Ministério Público ao Poder Executivo como seu representante junto a autoridade judiciária, que a instituição do Ministério Público adquire a definição que a acompanha até a atualidade.

Segundo Macedo Júnior (2010, p. 68), as ascendências do Ministério Público no Brasil devem ser buscadas, inicialmente, no Direito português. No Brasil, a figura de um Promotor de Justiça aparece pela primeira vez nas Ordenações Manuelinas, depois nas Filipinas.

As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o promotor de justiça e suas obrigações perante as Casas da Suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estes, o promotor deveria ser alguém: “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém”. O promotor de justiça atuava como um fiscal da lei e de sua execução. Nas Ordenações Filipinas de 1603 são definidas as atribuições do promotor de justiça junto às Casas de Suplicação. Mais uma vez são confirmadas as suas atribuições na fiscalização da lei e da justiça e no direito de promover a acusação criminal.

A primeira foi pioneira a fazer menção ao promotor de justiça no corpo legislativo de Portugal, já através da segunda se cria de maneira sistemática a atuação do Promotor de Justiça junto a *Casa da Suplicação*⁷⁸. Porém, até 1609, apenas funcionava no Brasil a justiça de primeira instância, e nesta ainda não existia órgão especializado do Ministério Público. Foi neste ano que com a criação do Tribunal da Relação da Bahia se instituiu legalmente a figura do Promotor de Justiça, que, juntamente com o procurador dos feitos da coroa e da fazenda, integrava o tribunal composto por dez desembargadores. Tinha como função de velar pela justiça de competência civil, impedindo as invasões da jurisdição eclesiástica, tendo como uma das obrigações ouvir a missa antes de despachar.

Em 1751, foi criada outra Relação na cidade do Rio de Janeiro. Esta viria a se transformar em Casa de Suplicação do Brasil em 1808, cabendo-lhe julgar recurso da Relação da Bahia. Neste novo tribunal, os cargos de promotor de justiça e de procurador dos feitos da coroa e fazenda separaram-se e passaram a ser ocupados por dois titulares. Era o primeiro passo para a separação total das funções da Procuradoria da República (que defende o estado e o fisco) e o Ministério Público, somente tornada definitiva com a Constituição Federal de 1988 (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 69).

Contudo, a instituição do Ministério Público no Brasil começa a *engatinhar* na primeira Constituição do Império, mas é somente em 1832, com o Código de Processo Penal do Império, que tem sua função sistematizada. Naquela época, seus membros eram selecionados dentre as pessoas que pudessem ser jurados, não sendo uma função exclusiva de bacharéis em direito. A escolha era “feita a partir de proposta tríplice elaborada pelas Câmaras Municipais, cabendo a

⁷⁸ O tribunal de maior instância no reino. Instalada no Brasil em 10 de maio de 1808, através de alvará expedido pelo Príncipe Regente D. João VI.

nomeação, para mandato de três anos, ao Governo Imperial na Corte e ao Presidente nas Províncias” (SALLES, 1992, p.27).

O Código do Processo Penal (1832) dá as seguintes atribuições:

Art. 37. Ao Promotor pertencem as atribuições seguintes:

1º Denunciar os crimes publicos, e policiaes, e accusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir á escravidão pessoas livres, carcere privado, homicidio, ou a tentativa delle, ou ferimentos [...]; e roubos, calumnias, e injurias contra o Imperador, e membros da Familia Imperial, contra a Regencia, e cada um de seus membros, contra a Assembléa Geral, e contra cada uma das Camaras; 2º Solicitar a prisão, e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças, e mandados judiciais; 3º Dar parte ás autoridades competentes das negligencias, omissões, e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (*grafia conforme o original*).

No artigo 38 previa-se a nomeação interina no caso de impedimento ou falta do promotor. Apesar das funções do Promotor de Justiça estivessem ligadas à área criminal e ao Poder Executivo, suas atribuições, de acordo com Salles (1992), possuíam importância para o sistema judicial e para a sociedade de maneira geral.

Em conformidade a legislação imperial, o Promotor Público tinha por obrigação residir dentro da vila ou cidade principal Comarca, de forma semelhante à determinação constitucional atual. Peculiarmente, a atribuição da *função protetiva* dos infantis lhes é dada em decorrência dos decretos n.º 4.835 de 1º de dezembro de 1871 e n.º 5.135 de 13 de novembro de 1872, respectivamente, que disciplinam e regulamentam a aplicação da Lei do Ventre Livre, em 1871. Nesta direção, deveria “zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados, conforme matrícula especial que se criou na época” (SALLES, 1992, p. 29).

Em conformidade ao que expõe Goulart (1998), no período republicano, com a promulgação de dois Decretos que organizaram a Justiça Federal, em 1890, o Ministério Público assumiu “características de uma instituição autônoma e com atribuições próprias” (p. 78). Já na Constituição de 1891, o Ministério Público não estava previsto. Ele foi incluído num capítulo distinto do Executivo, Legislativo e Judiciário na Constituição de 1934 consagra “a independência e autonomia do Ministério Público ante os poderes do Estado” (p. 79). Na Carta de 1937 coloca o Ministério Público em seção destinada ao Supremo Tribunal Federal, privando a instituição de sua independência, enquanto que na Constituição de 1946 destinou um título específico para esta instituição considerando-a autônoma e independente dos três poderes do Estado, embora com atuação junto aos órgãos do Judiciário. A Carta Constitucional de 1967, suspende a ideia independência e insere o Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário. Com a Emenda Constitucional de 1969, num período de autoritarismo mais acentuado, o Ministério Público deixa de compor a seção do Judiciário e passa então ser parte do Poder Executivo.

Desta feita, no circunscrito legal do Ministério Público é possível constatar que sua evolução conceitual com progressiva presença como órgão independente desde a Constituição do Império em 1824, salvo os constantes e longos períodos de governos não democráticos.

**Quadro 11:
MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL**

Constituição	Enunciado geral	Características
Constituição do Império (1824)	Art. 48. No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence á Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional.	Disponha o Ministério Público com função subsidiária à Câmara dos Deputados
Constituição de 1891	Art. 58 [...]§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei	A única menção é a respeito do procurador-geral da República, tratado no título destinado ao Poder Judiciário
Constituição de 1934	Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.	Capítulo dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais
Constituição de 1937	Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.	Subordina o judiciário e o Ministério Público ao Poder Executivo
Constituição de 1946	Art. 125 - A lei organizará o Ministério Público da União, junto a Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho	Tratou do MP em título especial, sem vinculação a qualquer dos outros poderes da República e garantiu aos Promotores estabilidade.
Constituição de 1967	Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juizes e Tribunais Federais.	Vinculou o MP ao Poder Judiciário, mas manteve suas características de estabilidade
Constituição de 1969	Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juizes e tribunais federais.	O MP foi situado no Capítulo do Poder Executivo, ficando subordinado a este. No mais manteve as disposições anteriores.
Constituição de 1988	Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.	Situa-se com função essencial da Justiça, em Seção à parte.

A Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, havia trazido grande avanço na compreensão do papel do MP, conferindo-lhe legitimidade para a defesa dos interesses difusos e coletivos, de questões relativas ao meio ambiente, consumidor e patrimônio histórico e cultural, aprimorando “suas funções como representantes da sociedade” (SALLES, 1992, p. 33). Nesta nova fase, “o promotor de justiça passa a atuar como verdadeiro advogado (como agente que propõe a ação, requer diligências, produz prova etc.) dos interesses sociais coletivos ou difusos” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 74), nisto reside o papel de *defensor do povo*.

Mas, é a Constituição de 1988 que delinea novo perfil institucional do MP, e neste ato,

além de espelhar o significativo avanço que o Ministério Público vem conhecendo nos últimos anos, representou um grande crescimento do papel deste órgão na organização do Estado e na consolidação da democracia. O texto constitucional vigente deu ao Ministério Público novas funções e instrumentos que respondem a graves problemas emergentes da sociedade e da democracia contemporânea (SALLES, 1992, p. 58).

De tal modo, por meio desta instituição, a defesa dos direitos de cidadania passa a não depender de ações individuais de cada cidadão lesado, permitindo controle dos atos administrativos na garantia dos direitos constitucionais. Suas funções institucionais estão determinadas no artigo 129 da Constituição Federal⁷⁹ (1988), embora não se restrinjam a elas. Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente aponta no artigo 200 que as suas funções “previstas nesta Lei, serão exercidas nos termos da respectiva Lei Orgânica”, no âmbito federal, a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

Ao remeter tal responsabilização funcional à Lei Orgânica própria do Ministério Público⁸⁰, admite a responsabilização de todos os Promotores⁸¹, bem como sua ação cooperada, para fins da Proteção Integral.

Assim sendo, é preciso deixar de lado a noção “tradicional” de “atribuição única” da Promotoria da Infância e da Juventude e começar a raciocinar em termos “atribuição conjunta ou compartilhada” entre a Promotoria da Infância e da Juventude e outras Promotorias especializadas, como da saúde, educação, patrimônio público, consumidor etc., que se mostra fundamental para que o Ministério Público cumpra a contento seu papel na defesa (cada vez mais eficiente) dos direitos e interesses infanto-juvenis (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 298).

Por este viés, ao referir-se às diversas funções que competem administrativamente ao Ministério Público dadas pelo artigo 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente, não se limitam nestas para consecução do objeto protetivo. Inclui-se, também, as atribuições implícita ou explicitamente a ele conferidas nos demais dispositivos do Estatuto, e além. Isto é, compreendem recorrer ao rol das atribuições conferidas a esta instituição em qualquer

⁷⁹ I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

⁸⁰ Os Ministérios Públicos dos Estados Federados possuem leis orgânicas específicas. Coincidem, entretanto a sua definição entre as Leis Orgânicas, em consonância ao estabelecido no artigo 127 da Constituição do Brasil (1988).

⁸¹ Tendo em vista o limitado número das Varas da Infância e Juventude, importa ficar atento que o Legislador preferiu não fazer referência à Promotoria da Infância e da Juventude como únicos responsáveis pela promoção dos direitos infanto-adolescentes.

legislação com a finalidade de assegurar a Proteção Integral. Nesta área, não estão excluídos o Código de Processo Civil e o Código Penal, dentre outras. Observa Mazzilli (2013, p. 945):

ainda que deixemos de lado as atribuições ditas transitórias ou delegadas ao Ministério Público local (como a defesa da Fazenda Nacional, a defesa do reclamante trabalhista e a atuação junto à Justiça Eleitoral), podemos dizer que, hoje, o ofício do Ministério Público é muito diversificado.

Ora, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente o Ministério Público ganha importante relevância, além da fiscalização da lei, passa a atuar como um *agente político*, seja como protagonista aplicação das medidas de proteção previstas no Estatuto e usufrutuário das políticas municipais, ou no papel de interventor como recurso para a materialização das políticas públicas, inscritas nesta legislação. No dizer de Fonseca (2015), dois são os propósitos de atuação do Ministério Público: o demandista e o resolutivo.

Na primeira situação, a aplicação de medida de proteção traduz-se em ações de política pública, como programas ou ações de auxílio à família, à criança e/ao adolescente. Desse modo, com o emprego desse mecanismo estatutário, o Promotor de Justiça acaba por utilizar das políticas públicas existentes no município como recurso de sua atuação; na segunda situação, nos casos de omissão, inexistência, ou deficiência das políticas públicas requeridas para se assegurar a Proteção, pode o Ministério Público, via ação judicial, ou extrajudicial, intervir para a sua concretização. Para tais finalidades, a atuação ministerial age

no primeiro modelo, enfatizando a resolução das questões sociais junto ao Poder Judiciário; no segundo modelo prestigia a atividade extrajudicial, que se concretiza por meio de termos de ajustamento de conduta, recomendações, audiências públicas e atuação integrada com outras autoridades em geral (FONSECA, 2015, p. 283)

A indisponibilidade de direitos, é a tônica indispensável à atuação do Ministério Público em processos envolvendo crianças e adolescentes. Por assim dizer, a atuação do Promotor de Justiça, principalmente na área da infância, guarda estreita relação com a efetividade dos direitos sociais e fundamentais previstos na legislação. Por isso, insta saber, que por sua atuação, é possível a judicialização da qualidade da educação.

De toda sorte, as atribuições estatutárias estabelecidas ao Ministério Público para assegurar os direitos infanto-adolescentes previstos no Estatuto têm esbarrado na própria atuação do Promotor de Justiça. Embora seus agentes sejam recrutados entre a elite dos graduados em direito, não se afasta o perigo de, eventualmente, não serem zelosamente republicanos, e a tentação do *menorismo* periga promover o descumprimento dos requisitos básicos da cidadania infanto-adolescente, flertando com a violação dos direitos fundamentais. Não raras vezes, este sujeito pouco compreende a lógica de atendimento estabelecida pelo

Sistema de Garantia dos Direitos, determinando medidas arbitrárias, ou acrescentando atribuições ao Conselho Tutelar, que destoam ao que é determinado pelo Estatuto.

b) As competências protetivas do Ministério Público inscritas no Estatuto da Criança e do Adolescente

A definição do Ministério Público dada pelo artigo 127 da atual Constituição Federal apresenta-o como fiscal da lei e defensor dos interesses sociais, com o dever de zelar para a concretização da ordem social, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, que são fundamentos do Estado Democrático de Direito. Por este caminho, as competências de atuação Ministerial junto à Justiça da Infância e da Adolescência estão elencadas no artigo 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente, embora não se encerrem aí.

O artigo 201 do Estatuto elenca as *competências* do Ministério Público. Apesar dessa expressão, Nucci (2015, p. 674) explica que “somente a autoridade judiciária é regida pela competência, vale dizer, o limite de exercício do poder jurisdicional”. De tal modo, este artigo visa demonstrar sentido de competência administrativa, ou seja, um conjunto de atribuições cometidas a uma instituição.

A atuação do MP, definida pelo Estatuto, se desenvolve de diversas formas, judicial ou administrativamente. Neste passo, sua ação está delimitada (não exclusivamente) pelos doze incisos do artigo supracitado, conforme arranjam no quadro abaixo:

**Quadro 12:
ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Atribuições	Natureza	Descrição
PROMOVER AÇÕES PROCESSUAIS	Judicial	I- conceder a remissão como forma de exclusão de processo; II- promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes; IV - promover a especialização e a inscrição de hipoteca legal e prestação de contas.
AJUIZAR AÇÕES	Judicial	III - promover ações de alimentos e outros... de suspensão e destituição do poder familiar; V - promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência IX - impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus... VIII - promover as medidas judiciais cabíveis
NOTIFICAR	Extrajudicial	VI - expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos... e requisitar condução coercitiva; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades e promover inspeções e diligências investigatórias.
DETERMINAR	Extrajudicial	VII - determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações as normas de proteção a infância...

INVESTIGAR	Extrajudicial	VII - requisitar diligências investigatórias...
REPRESENTAR	Judicial	X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção a infância
FISCALIZAR	Extrajudicial	XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei...
REQUISITAR	Extrajudicial	XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições. VI - requisitar condução coercitiva; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades e promover inspeções e diligências investigatórias; requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente

O Estatuto estabeleceu importantes inovações no campo de atuação do Ministério Público, admitindo a promoção do Inquérito Civil⁸² e da Ação Civil Pública⁸³ para a proteção de interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência (Art. 201, V, ECA), concedendo a essa instituição impetrar Mandado de Segurança⁸⁴, *Habeas Corpus* e Mandado de Injunção⁸⁵ na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, afetos à criança e ao adolescente (Art. 201, IX, ECA).

Então, ao se tratar da garantia da qualidade da educação, a sociedade pode fazer valer os seus direitos contra as omissões do Estado por meio de instrumentos processuais como: o

⁸² É de atribuição exclusiva do Ministério Público, tendo natureza inquisitiva, informal, o que possibilita uma prévia investigação de fatos denunciados com o fim de se diminuir a propositura de Ações Cíveis Públicas sem fundamento, evitando assim o abarrotamento do Poder Judiciário.

⁸³ Prevista na Constituição Federal e em leis infraconstitucionais, é o instrumento que tem por objetivo a proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Pode ser interposta pelos órgãos ou entidades discriminadas no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85. Foi criada para efetivar a responsabilização por danos ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, bem como a bens e direitos que possuam valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

⁸⁴ Consiste em garantia constitucional a um direito líquido e certo não amparado pelo *habeas data* (processo que dá aos cidadãos todo o acesso a informações existentes sobre si em banco de dados de instituições públicas e governamentais) nem pelo *habeas corpus* (medida jurídica para proteger indivíduos que estão tendo sua liberdade infringida). O mandado de segurança será concedido quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Tal remédio constitucional constitui verdadeiro instrumento de liberdade civil e política, já que permite que os indivíduos se defendam de atos ilegais ou praticados com abuso de poder.

⁸⁵ O mandado de injunção foi criado como um instrumento de garantia jurídico-constitucional, para que o cidadão possa reclamar a efetividade de direitos constitucionais desafiados de medidas normativas estatais, em que pese o Constituinte não ter definido a forma pela qual o Judiciário deve atuar para viabilizar o exercício desta garantia constitucional. Cabe ao Judiciário, de forma imediata, suprir a lacuna existente e assim tornar viável o exercício daqueles direitos a que se refere o artigo 5º da Constituição Federal. Neste caso, o Judiciário não exercerá função normativa genérica, mas aplicará o direito ao caso concreto, revelando a normatividade existente no dispositivo constitucional, e removendo possíveis obstáculos à sua efetividade. A decisão tem caráter satisfativo, visto que objetiva suprir, em situação concreta, a lacuna provocada pela não atuação por quem competia fazê-lo.

Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública, dando efetividade prática aos direitos que estão na ordem jurídica. Assim também pode fazê-lo pela via extrajudicial, utilizando-se de Inquérito Civil, procedimentos administrativos e sindicância, Recomendações, Termo de Ajustamento de Conduta, Audiências Públicas e Reuniões.

A atuação extrajudicial do Ministério Público possibilita que os conflitos de interesse da sociedade sejam resolvidos mais célere, porque podem ser firmados graças a sua independência funcional, e requeridos de forma direta do poder público, ou seja, sem a necessidade de acionar o poder judiciário para efetividade na solução de conflitos.

c) A validade das decisões do Ministério Público no horizonte da proteção integral da Criança e do Adolescente

Para compreender a possibilidade de atuação do Ministério Público para a efetivação do direito à educação, é preciso saber que sua estrutura funcional abrange o Ministério Público da União, que compreende: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e o Ministério Público dos Estados (Art. 128, CF/88). Ainda, admitido um Ministério Público especial, junto aos Tribunais de Contas (Art. 130, CF/88).

Para que sejam válidas as decisões, as funções do MP só podem ser exercidas por integrantes de carreira, ingressados por concurso público de provas e títulos e deverão residir na Comarca da respectiva lotação, sendo-lhes garantidos vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado, inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa, e irredutibilidade de vencimentos (Art. 128, CF/88).

Sua estrutura de atuação é monocrática, o que impede a interferência de instâncias superiores nas atividades-fim. Além disso, goza de independência funcional para exercer suas funções, respeitadas as delimitações da legislação.

A independência funcional distingue-se da autonomia funcional; esta última é a liberdade que o Ministério Público tem, como instituição, para, em face de outros órgãos ou instituições do Estado, tomar suas decisões sem ater-se a instruções ou decisões de outros órgãos ou Poderes do Estado, estando somente subordinado à Constituição Federal e à lei (MAZZILLI, 2004, p. 34 – grifos conforme o original).

O Ministério Público tem sua atuação fortalecida com o Estatuto da Criança e do Adolescente. A competência de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo medidas judiciais e extrajudiciais

cabíveis” (Art. 201, VIII, ECA) confere toda a legitimidade da atuação do Promotor de Justiça para promover a Proteção Integral.

De fato, Digiácomo e Digiácomo (2013, p. 304) afirmam que “a presente atribuição verdadeiramente sintetiza todas as demais, sendo decorrência natural do princípio da Proteção Integral à criança e ao adolescente”. E, para isso,

fica o órgão autorizado a promover ações na área judicial e comunitária, responsabilizando até a família, o Estado e a sociedade. Detém legitimidade ordinária (ações civis públicas) e extraordinárias para todas as medidas que revelem proteção à infância e a adolescência (FONSECA, 2015, p. 304).

No Capítulo VII do Estatuto, tratando da “proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos”, o Art. 208 dispõe sobre as ações de responsabilidades frente a falta da qualidade da educação, merecedora de ação civil pública, para isso não se “excluindo a proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei”. Neste campo, é legítima a atuação do MP para as ações fundadas em interesses coletivos ou difusos (Art. 210, ECA).

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

I - o Ministério Público;

II - a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios;

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

Não obstante, cabe a esta instituição exigir das autoridades públicas uma adequada política educacional e fiscalizar sua aplicação, bem como fiscalizar os gastos públicos, tendo como medida o cumprimento das diretrizes fixadas pela lei para atendimento da criança e do adolescente, constituindo junto com o Tribunal de Contas, importante mecanismo para controle externo dos recursos educacionais – não abonado o controle social, e o controle interno.

5.2.3 A empreitada do Tribunal de Contas para efetivação do direito à Qualidade da Educação

A questão da concretização dos direitos fundamentais é uma exigência para o desenvolvimento da sociedade brasileira, de forma especial, quando o debate trata sobre aqueles direitos de caráter *social prestacional*⁸⁶ e que se encontram estreitamente interligados com o

⁸⁶ Os direitos sociais prestacionais referem-se aos direitos sociais que demandam uma prestação material por parte do Estado, de modo a corrigir as desigualdades e diminuir a espoliação dos desfavorecidos. O Estado, além de respeitar a esfera privada dos indivíduos, assume na CF/88, principalmente frente aos hipossuficientes, o dever de oferecer prestações positivas para eliminar obstáculos socioeconômicos que impossibilitassem o alcance efetivo da igualdade e liberdade.

princípio da dignidade da pessoa humana. Estes direitos, frutos de reivindicações sociais e conquistas históricas, exigem do Poder Estatal uma posição ativa na busca de sua efetividade.

O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas frente à concretização do direito à Educação, entendido este como *direito social fundamental prestacional* implica na análise da eficácia e de sua efetivação através de políticas públicas que, necessariamente, devem compor descritivamente o Orçamento Público, e possibilitando a atuação direta da Corte de Contas no acompanhamento do (des)cumprimento das metas, identificação de desperdícios, validade dos programas de governo, e, em última instância, no aprimoramento do controle social.

Nesta perspectiva, atua sob a forma de fiscalização acerca da garantia da satisfação dos direitos sociais previstos na Constituição atuando na falta ou na falha na prestação dos serviços públicos, tomando em consideração a ligação entre o serviço público e os direitos fundamentais elucidada por Justen Filho (2005, p. 478).

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob o regime de direito público.

Desse modo, pela atuação do Tribunal de Contas – sito no eixo Controle do SGDCA, sobre a satisfação do direito à qualidade da Educação, crê-se ser alcançável maior nível de eficiência nas atividades administrativas e, por conseguinte, na prestação dos serviços públicos e que, por fim, promoverá maior nível de materialização no que se refere aos direitos sociais: a qualidade educacional, fundamentalmente.

a) O Tribunal de Contas: agente da Proteção Integral dos direitos humanos

Dá-nos conta a história que as primeiras iniciativas de controle da administração financeira pública remontam à Antiguidade Clássica. Conforme Campelo (2003, p. 132),

no Egito, 3.200 anos antes de Cristo, a arrecadação de tributos já era controlada por escribas. O Código de Manu já trazia normas de administração financeira e de fiscalização para Índia, treze séculos antes de Cristo. Em Atenas, as contas dos administradores públicos eram julgadas por uma corte composta por dez logistas. Em Roma, o Senado, com apoio dos questores, fiscalizava o uso dos recursos do Tesouro.

E, Moreira Neto (2003, p. 36) também acrescenta que “por ocasião da Segunda Cruzada, sob Luís VII, possivelmente já existia um órgão de contas” a cuidar da real contabilidade francesa. Entretanto, é com o surgimento de órgãos especializados como Cortes de Contas “a 16 de setembro de 1807, criado por Napoleão Bonaparte que, a respeito, disse em pronunciamento: quero que mediante uma vigilância ativa seja punida a infidelidade e garantido o emprego legal dos dinheiros públicos” (MARANHÃO, 1992, p. 327).

A razão de relacionamento com o erário público na França provocou a disseminação do instituto. A Holanda criou sua Corte em 1820, a Bélgica em 1831, e a Itália em 1862. Daí “as Cortes de Contas se estenderam por quase todos os países do mundo civilizado, adotando variações dos três modelos clássicos: o francês, o italiano e o belga” (MARANHÃO, 1992, p. 327). Contudo, na França e Itália, as atividades dos órgãos de contas estavam vinculadas ao poder Executivo, enquanto que na Bélgica estava ligada ao poder Legislativo.

No Brasil, expropriado pela colonização, estava ligada às cortes lusas também o controle das finanças públicas. Então, vinculadas a metrópole no ano de 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro. Só com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, em 1808, que se instala, por ordem de Dom João VI, o Erário Régio, sendo criado também o Conselho da Fazenda que tinha como função principal acompanhar a execução da despesa pública.

O Brasil, “em razão da forte influência ibérica em sua formação e do prestígio que os meios intelectuais franceses desfrutavam no século XIX, tendeu a adotar o modelo de Corte de Contas desde a Independência, em 1822” (CAMPELO, 2003, p. 133). O Conselho da Fazenda foi transformado num Tribunal com nome de *Thesouro Nacional*, que tinha a função de verificar a administração, arrecadação e contabilidade da receita e da despesa da Fazenda Nacional, conforme a Constituição de 1824.

Mas, é só com a Proclamação da República que houve uma Corte de Contas nos moldes que hoje se faz referência, criado pelo Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, instituído por Marechal Deodoro da Fonseca, “Chefe do Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brazil”, como iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do primeiro gabinete republicano, em 1891, de inspiração na *Cour des Comptes* francesa.

O Tribunal de Contas passou a ser órgão constitucional, previsto pela Constituição de 1891, e instalado em 17 de janeiro de 1893. E, desde então, o Tribunal de Contas da União esteve presente em todas as Constituições do Brasil, voltada inicialmente para o estrito controle da legalidade das despesas e da conformidade contábil e orçamentária, evoluiu acompanhando a crescente complexidade das funções da administração pública. Suas atribuições foram expressivamente ampliadas pela Constituição de 1988.

Constou no artigo 89 da Constituição de 1891 a criação de uma corte de contas no Brasil e no artigo 5º autorizava “cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração”, o que possibilitou as instalações de tribunais de contas nos estados, sendo que o primeiro foi o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em 1899. Em Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado foi criado pela Lei Estadual nº 6.078 de 12 de dezembro de

1967, como órgão auxiliar da Assembleia Legislativa no controle externo da administração financeira e orçamentária estadual, função que era exercida anteriormente pelo Tribunal da Fazenda do Estado.

Quadro 13:
TRIBUNAL DE CONTAS NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

CF	Enunciado geral	características
Constituição do Império (1824)	Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.	Ainda não se configura num Tribunal de Contas como a concebemos hoje.
Constituição de 1891	Art. 89. É instituido um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da Republica, com aprovação do Senado, e sómente perderão os seus logares por sentença.	Cuidava-se de ente controlador, vinculado ao Poder Executivo.
Constituição de 1934	Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, directamente, ou por delegações organizadas de acôrdo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsaveis por dinheiros ou bens publicos.	Ampliou as competências do Tribunal, conferindo-lhe a função de proceder acompanhamento da execução orçamentária.
Constituição de 1937	Art. 67. Haverá junto á Presidencia da Republica, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo.	As competências foram mantidas, exceto oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais.
Constituição de 1946	Art. 76. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional. [...] § 1º serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.	Manteve todas as competências da Constituição anterior e acresceu a função de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Ligou-se ao Legislativo.
Constituição de 1967	Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. § 1º O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.	Houve enfraquecimento do Tribunal, com a exclusão da atribuição de examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas.
Constituição de 1969	Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante contrôle externo e pelos sistemas de contrôle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. § 1º O contrôle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.	Manteve as prerrogativas da Constituição anterior.
Constituição de 1988	Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.	Consolidou-se através do importante papel de proteção do patrimônio público. Os Tribunais de Contas não pertencem a nenhum dos três poderes, possuindo natureza jurídica de instituição autônoma.

A Carta Constitucional atual, constituiu o Tribunal de Contas da União (Art. 96), como padrão para os órgãos congêneres estaduais ou municipais (Art. 75), gozando das mesmas prerrogativas de autonomia constitucional asseguradas aos tribunais judiciários (Art. 73). Conforme artigo 71 o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Caracteriza-se como um órgão *subordinante*, vez que lhes são atribuídas doze funções constitucionais:

Apreciar as contas anuais do presidente da República; Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais (*adaptado dos artigos 33, 70, 71, 72, 74 e 161 da Constituição Federal de 1988*).

Note, entretanto, que o Tribunal de Contas não integra a estrutura do Poder Judiciário, nem atua judicialmente, mas *administrativa e tecnicamente*. E, embora esteja no organograma do Poder Legislativo, goza de autonomia funcional, elencando-o no rol dos Poderes passíveis de fiscalização. Desse modo, pode realizar por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades que recebam por subsídio recursos públicos⁸⁷, caracterizando uma função política.

Neste sentido, como anota De Plácido e Silva (2006):

É o órgão que, como representante do povo, é colocado na Administração Pública, a fim de coordenar e *fiscalizar os negócios da Fazenda Pública*, acompanhando a execução da lei orçamentária e julgando as contas dos responsáveis por dinheiro, ou bens públicos. Precisamente, porque se ressalta nele o poder de tomar contas dos encarregados da gestão financeira do país, e particularmente individualizado pela expressão de Contas (*grifos inseridos ao original*).

⁸⁷ Art. 71 (CF/88). O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Disso, resguardam-se duas competências no cerne do conceito do Tribunal de Contas: tomando suas deliberações de forma colegiada, *é encarregado de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo* na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

Destarte, sua função de auxílio ao Poder Legislativo está estabelecida no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, quando instituiu que o titular da função do *Controle Externo da Administração Pública* é a Casa Legislativa. Dessa definição centram-se quatro categorias passíveis de fiscalização: patrimonial, operacional, e de controle de legitimidade e economicidade.

Lima (2009, p. 101) destaca que por *fiscalização patrimonial*, compreende não apenas a verificação quanto à guarda e à administração dos bens móveis e imóveis, mas também em relação à gestão do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e ambiental. Igualmente realizar o *controle quanto à legitimidade* significa ir além do exame da legalidade, da conformidade ao ordenamento jurídico positivo, envolvendo a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, sua adequação aos princípios da moralidade e da razoabilidade e uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade. A *economicidade*, por sua vez, implica em uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.

O controle externo *para qualidade da educação* efetivado pelo Tribunal de Contas, leva em consideração o conjunto dessas categorias, anotando uma preocupação com a *operacionalização* dos gastos. Isto é, o Tribunal de Contas tem se preocupado igualmente com os relatórios que dispõem sobre a legalidade da utilização dos recursos públicos e com a forma deste gasto. Dito de outra forma, observa-se há satisfação socialmente referenciada no uso dos recursos públicos, e no cumprimento de metas progressivas que comprovem haver sido eficiente a despesa realizada.

No que tange a qualidade educacional, cabe observar se o gasto mínimo em educação empreendido conforme porcentual vinculado⁸⁸ acarretou em resultados injustificadamente estagnados ou regressivos ao longo do tempo. Num artigo publicado no Estadão, Ramalho e

⁸⁸ Vinte e cinco por cento das receitas correntes líquidas no caso dos municípios.

Pinto (2014), conselheiro e procuradora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo respectivamente, defendem que

não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder estagnação ou regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do Art. 208, § 2º cominado com o Art. 206, VII, ambos da CR/1988.

Por este entendimento, mesmo que o gasto seja fixado constitucionalmente num patamar mínimo, a qualidade da educação envolve dever de progresso tanto no montante aplicado, quando na eficiência deste gasto.

Porque fiscaliza a movimentação financeira e patrimonial do Estado, em que pese a garantia da correção de irregularidades e do ajustamento da ineficiência de algumas políticas públicas, ensejando como órgão limitador dos poderes Executivo e Legislativo, o Tribunal de Contas é afirmado como um órgão garantidor dos direitos fundamentais.

b) As competências do Tribunal de Contas inscritas no Estatuto da Criança e do Adolescente

O tribunal de Contas, apesar de listado no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, não aparece sequer uma vez em todo o Estatuto da Criança e do Adolescente, senão de forma insinuativa de sua atuação.

Entretanto, em face de que a operacionalização das políticas públicas não se dar sem que haja recursos, e via regra tais Tribunais atuarem para concorrência da correta aplicação do erário público, é preciso também verificar, com rigor, em que medida este sujeito vem atuando para asseverar a Proteção Integral instado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dado cumprimento do dispositivo constitucional, igualmente presente no quarto artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente, que ordena prioridade absoluta para o grupo etário infante-adolescente, e exige a adequação dos orçamentos públicos dos diversos entes federados de modo a dar destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com as necessidades específicas desta população.

Através da previsão dos recursos indispensáveis à implementação de políticas básicas (Art. 87, inciso I do ECA), políticas e programas de assistência social (Art. 87, inciso II, do ECA) e programas de prevenção, proteção especial e socioeducativos (arts. 88, inciso III c/c 90, 101, 112 e 129, todos do ECA), com foco prioritário no atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias (DIGIÁCOMO e DIGIÁCOMO, 2013, p. 08).

Isto é, “foi preciso estabelecer e implantar uma nova estrutura orçamentária, contemplando as dimensões do financiamento, da gestão e do *controle dos recursos* de tais

políticas” (ARARIPE, 2015, p. 304). Porém, estes aspectos pouco foram definidos no Estatuto. Com isso, salta aos olhos as deficiências intrínsecas ao exercício do controle, seja externo – por meio do controle social, seja interno por meio das controladorias municipais.

No primeiro caso, o controle social exercido pelos Fóruns dos Direitos da Criança e do Adolescente padece de severa fragilidade operativa. Falta pessoal qualificado, recursos e uma atuação mais severa do Ministério Público e do Tribunal de contas que exijam transparência na execução dos recursos, a fim de que haja uma intervenção com qualidade. No segundo caso, não é assegurado que os controladores titulares gozem de independência funcional, política e, que compreendam os processos e os procedimentos da máquina fiscal dos municípios desencadeando numa severa fragilidade operativa.

Assim, diante das competências outorgadas em Constituição, do aparato técnico instalado e pela capacidade de utilização de instrumentos coercitivos, os Tribunais de Contas apresentam-se em melhores condições para examinar a aplicação de receitas destinadas à Proteção Integral. Portanto, por tratar-se de recursos públicos, são os sujeitos primordiais para o exercício do controle – se consideramos as dificuldades acima elencadas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, para a sua eficácia, que se adote razão pela qual “toda e qualquer necessidade, nesta Lei prevista, deve ser atendida pelos recursos públicos” (NUCCI, 2015, p. 29). Por este viés, o atendimento ao público infante-adolescente, é ensejado de responsabilização dos gestores públicos para sua devida observação. Entretanto, para efetivação deste dispositivo, “a solução é prever expressamente, o órgão responsável de fiscalização direta da política social pública, cobrando dele atitudes, inclusive com ingresso de ação judicial” (NUCCI, 2015, p. 29).

Vejamos, entretanto, alguns artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente que carecem da atuação direta do Tribunal de Contas:

Quadro 14:
ATRIBUIÇÕES INSINUATIVAS AO TRIBUNAL DE CONTAS INSCRITAS NO
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Artigo	Descrição	Atuação
4º	Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância...	Aprovação ou desaprovação das contas prestadas.
88	Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais da criança e do adolescente vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.	Aferir se os recursos do FIA estão de acordo com as regras e os princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos
90	Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas serão previstos nas dotações orçamentárias das áreas de Educação, Saúde e Assistência.	Observância se as políticas foram contempladas com <i>percentuais mínimos</i> do produto da arrecadação dos impostos.

96	Os planos de aplicação e as prestações de contas serão apresentados ao Estado ou ao Município, conforme a origem das dotações orçamentárias.	Verificação da prestação de contas dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente
-----------	--	---

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente

Na seara da atuação da Sociedade Civil e dos Tribunais de Contas, algumas medidas têm sido alcançadas no que se refere a incidência sobre o controle dos gastos com as políticas que gerem a Proteção Integral. No primeiro caso, destaca-se a iniciativa conjunta do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Fundação Abrinq e Unicef que resultou na metodologia Orçamento Criança e Adolescente (OCA).

O método possibilita visualizar o conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente, a partir da seleção, agrupamento e apuração dessas ações e despesas a partir do orçamento público (ARARIPE, 2015, 320).

Esta iniciativa foi adotada a partir de 2004 por algumas organizações da sociedade civil com a intenção de viabilizar análises sistêmicas dos gastos públicos. Evidencia-se a experiência ancorada em Pernambuco pelo Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), que mobilizou agentes do SGDCA em mais de uma dezena de municípios, incluindo os próprios adolescentes, na apuração, na análise e no controle social sobre estes gastos.

Esta metodologia mostrou-se aplicável a diferentes situações, passando a se difundir pelo país, sendo atualmente adotada como referência para concessão do Selo Município Amigo da Criança, da Fundação Abrinq/Save the Children.

No que toca a atuação do Tribunal de Contas de Pernambuco, tem realizado diversas avaliações de políticas públicas que impactam o público infanto-adolescente nas áreas de Assistência Social, Educação, Cultura, Saúde e Saneamento, e tomado medidas para sua qualificação. Além disso, tem disponibilizado as informações de pareceres e das decisões no portal do órgão. Em referência a Educação, este Tribunal tem adotado ações administrativas na busca de criar um *padrão de qualidade*, desde 2015.

Escorado no fundamento do padrão de qualidade e da qualidade do gasto, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, tem remediado os baixos indicadores firmando com os municípios e com o governo do estado Termos de Ajuste de Gestão (TAG).

Importa saber, igualmente, que o combate a corrupção, ou a qualificação dos gastos públicos, tem importante relevância para a consecução da Proteção Integral é importante produto entregue pelos Tribunais de Consta. Tomando em consideração os casos de corrupção analisado por Clóvis de Melo (2010), alusivos as verbas federais repassadas às prefeituras, é possível afirmar que quanto maiores os desvios dos numerários do ensino, mais baixas as notas

do município no Ideb, menores os salários de seus professores, além de maiores as taxas de reprovação e abandono escolar.

Tais desvios têm a ver com fraudes licitatórias, superfaturamento de obras e serviços, pagamento de serviços não prestados e cadastros fictícios de alunos e de professores.

b) A validade das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas no horizonte da proteção integral da Criança e do Adolescente

A *prestação de contas* é uma atividade obrigatória a qualquer administrador de bens e valores públicos da Administração indireta e direta, em qualquer um dos poderes da República. Essa atividade é composta de um *relatório de gestão* que conterà a execução dos programas de trabalho (com metas fixadas e aferidas a partir dos seus indicadores, de modo a possibilitar a aferição da eficiência, eficácia e economicidade nos atos administrativos).

Neste sentido, cabe aos Tribunais de Contas, expressar o parecer analítico das contas apresentadas e encaminhá-los ao Legislativo. Para consecução de sua missão, utilizam-se de quatro procedimentos funcionais:

i. *tomada e prestação de contas*: que se constitui num “conjunto de documentos e demonstrativos relativos à gestão de órgãos e entidades da Administração Pública” (CAMPELO, 2003, p. 137) enviados anualmente às cortes para julgamento de contas. Neste sentido, visa à apuração de responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que nas suas ações der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte ou possa resultar dano ao erário, mesmo que não esteja obrigado a prestar contas.

ii. *tomada de contas especiais*: são procedimentos adotados diante da omissão no dever de prestar contas, ou regidas pela urgência. No último caso, tomada quando há ocorrência de desvios ou para coibir maiores irregularidades, tais como malversação do erário público. Adota-se procedimento de apuração dos fatos, para identificar o rol dos envolvidos e determinar o *quantum* relativo ao dano causado.

iii. *fiscalização*: que pode ser auditoria ou inspeção. Ambos os instrumentos são procedimentos comuns para o órgão de contas atingir o fim de suas atividades previstas constitucionalmente. São aquelas realizadas *in loco*, nem sempre programadas, para fins de verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados. Observa Campelo (2003, p. 134) que na função fiscalizadora tem destaque as seguintes atividades:

o exame de legalidade de atos de admissão de pessoal e de aposentadorias; a fiscalização da aplicação de transferências voluntárias de recursos federais e Estados e Municípios, principalmente mediante a convênios; e, a fiscalização do cumprimento

da Lei de Responsabilidade Fiscal, em particular no tocante as despesas com pessoal, endividamento público e evolução das receitas.

iv. *monitoramento*: são utilizados para que os Tribunais de Contas acompanhem e julguem as suas deliberações. Tem o objetivo de constatar o fiel cumprimento de suas recomendações, aplicando sanções com o fim de ver a efetividade de suas decisões.

Desta feita, a função *juduciante*, que viabiliza a determinação de sanções aos autores de irregularidades, consiste em julgar as contas anuais dos administradores públicos, as contas especiais por prejuízos ao tesouro e as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim observamos no artigo 71, II da Constituição de 88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II – julgar as contas dos administradores que corresponde a um julgamento merecendo de todos os órgãos o respeito, em tudo e por tudo, exatamente igual à manifestação do poder judiciário.

Não obstante, esse Tribunal não se limita à análise da mera legalidade formal, mas também averigua nos atos dos gestores e dos órgãos, a consonância com todos os fundamentos constitucionais. Assim, a competência sancionatória dos Tribunais de Contas se refere a aplicação de medida repressiva por ilegalidades de contas e despesas, e habilita esta Corte a aplicar penalidades, dentre as quais se destacam pela importância:

Condenação a recolhimento de débitos; aplicação de multa proporcional a débitos imputado; aplicação de multa por ato irregular de gestão, por descumprimento de determinação do Tribunal ou por obstrução a auditoria ou inspeção; aplicação de multa por infração à Lei de Responsabilidade Fiscal; afastamento do cargo de dirigente responsável por obstrução a auditoria; decretação de indisponibilidade de bens por até um ano; decretação de inabilitação para o exercício de funções de confiança por cinco a oito anos; declaração de inidoneidade para contratar com o poder público por até cinco anos; e, determinação de providências para arresto de bens (CAMPELO, 2003, p. 136).

Nas sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas (que importarem em imputação de débito ou multa) são títulos executivos extrajudiciais e terão eficácia imediata (Art. 71, § 3º, CF/88). Neste caso, mesmo que estejam sujeitas ao controle do Poder Judiciário, só ocorre quanto ao vício de legalidade, não quanto ao mérito.

Por assim dizer, o julgamento dos Tribunais de Contas é definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados (MOREIRA NETO, 2003). Esgotados os recursos previstos ou prazos para interposição, a decisão é definitiva, nas quais serão declarados os responsáveis, o valor de alcance e outros elementos necessários para se iniciar o processo judicial, nos casos de deliberações condenatórias.

Por fim, o controle externo [inclusive o Controle Social] da Administração Pública é um dos eficazes instrumentos que asseguram a permanência do Estado Social e Democrático de

Direito, que possuem como meta central a promoção da dignidade humana, e para isso se utilizando das políticas públicas como mediação de justiça social, que inclui, as condições materiais mínimas de existência.

5.3 A qualidade como demanda do atendimento infanto-adolescente: interfaces das práticas sociais dos agentes do SGDCA

Chegado a este ponto, interessa-nos, assinalar as *práticas sociais* dos agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente em questão: o Ministério Público, o Conselho Tutelar e o Tribunal de Contas irrompidas a partir da demanda social por *educação básica de qualidade*.

A economia circunscrita para o estudo foi definida por meio de levantamentos de dados primários e secundários a partir da mediação de competência destes sujeitos delimitadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Daí, construiu-se um [complexo] mapa dos territórios operativos, combinando consultas, observação, entrevistas com os resultados de intervenção publicizados eletronicamente por estes sujeitos, observado o foco de interferência nos fatores que permitam ou potencializam a consecução do direito à qualidade da educação básica.

Sem embargo, a variação da oferta de educação pelo poder público, em que pese a qualidade, não pode ser analisada apenas por medidas legais. Não excluindo as pressões e lutas sociais em defesa desse direito, observamos neste circunscrito a ampliação de seu atendimento como decorrência da interferência *não jurisdicional* logradas como *expressão política* na agenda governamental.

Então, no expediente tautócrono estudado, mesmo que manifesto de maneira insular, o conjunto de ações empreendidas afetam as condições de acesso e de permanência na escola, além de destacada condições de infraestrutura e de insumos necessários à atividade de ensino.

Os dados levantados advêm do plano de atuação descrito abaixo:

Quadro 15: LÓCUS INVESTIGATIVO DA PRÁTICA SOCIAL DO SGDCA		
Sujeito	Atuação	Descrição
Conselho Tutelar	Decisões administrativas por demanda	Competência funcional do órgão, de zelador dos direitos da criança e do adolescente, inscritos no Estatuto da Criança e do Adolescente.
Ministério Público	Ministério Público pela Educação	Programa desenvolvimento pelo MP, de incidência no direito à qualidade da Educação, de forma a prevenir extrajudicialmente sua violação.

Tribunal de Contas	Termos de Ajustamento de Gestão	Instrumento de controle consensual, celebrado entre o Tribunal e a autoridade máxima do Poder, órgão ou entidade por ele controlado.
---------------------------	---------------------------------	--

No horizonte de nossa investigação, destaque-se que foi com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente que deu universalização do atendimento escolar, graças a sua peculiaridade de perceber e conceituar crianças e adolescentes como *sujeitos de direitos*. E na ausência de uma Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional que respondesse às novidades inscritas na Carta Constitucional, este Estatuto regulou os direitos educativos.

Do mesmo modo, como levantado acima, também regula, em certa medida, a *responsabilidade*⁸⁹ dos sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente aqui interessados. Implica numa *resposta* mediante *envolvimento* na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os seres humanos fazem no mundo, com o mundo e com os outros (FREIRE, 2011). Também na retroalimentação da esperança, pois a educação se impõe aos que verdadeiramente se comprometem com a libertação.

5.3.1 A interface do Conselho Tutelar na efetivação do direito à qualidade da Educação

O legislador calçou o direito à educação escolar de mecanismos que permitissem sua realização mas, ao mesmo tempo, a efetividade desse direito depende do comprometimento da sociedade em geral, com a colaboração do Conselho Tutelar. Na possibilidade de falta ou na falha de um, deve agir o outro (não excluindo a atuação concomitante).

Assim, em auxílio ao esforço de um, deve atuar o outro já que não há como conceber a atuação do Conselho Tutelar nas demandas escolares, em que pese alcançar a qualidade, sem a atuação integrada com os diversos sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos, e a parceria, especialmente entre os dirigentes do sistema e da instituição de ensino.

Possui a Escola, portanto, ao lado do Conselho Tutelar, a missão de desencadear o processo concreto das providências destinadas à reversão das dificuldades. Não podem, nesse momento, a instituição de ensino e o Conselho Tutelar e em assunto de tamanha envergadura, prescindir da mútua colaboração (KONZEN, 2016, p. 26).

Esse recorte permite afunilar, de maneira clara, a demanda chegada ao Conselho Tutelar no que se refere à garantia do ensino.

⁸⁹ termo de origem no latim (*responsus*), que significa responder, corresponder. Desta forma, responsabilidade, para além da aceção de *dever*, *compromisso* ou *obrigação*.

a) O lugar da circulação do discurso de Proteção Integral

Um dos grandes desafios à prática dos conselheiros tutelares situa-se na adoção de mecanismos eficazes de registro dos casos atendidos. O letramento insipiente, em muitos casos, a falta [e a resistência] da cultura burocrática, os problemas de infraestrutura das sedes dos Conselhos Tutelares, a inabilidade no uso das ferramentas *online*, são alguns dos problemas listados para a ausência de notificação sistêmica dos casos de violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. O livro e/ou a ficha ainda tem sido o instrumento mais usual (às vezes o único) modo de registro dos atendimentos nos Conselhos Tutelares.

Ora, a informação exerce um papel fundamental para o processo de conhecimento de um determinado fato ou situação que se deseja incidir. Nesse caso, torna-se imprescindível para o planejamento do Estado, reverberando nas políticas públicas sociais. O uso da informação no diagnóstico situacional da violação dos direitos humanos infante-adolescente possibilita a identificação e priorização de problemas, que além de orientar a consignação de ações planejadas ao seu enfrentamento, possibilita o seu acompanhamento e avaliação.

Além disso, é condição impreterível para que os Conselhos Tutelares exerçam com qualidade a atribuição constante no inciso IX do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, como alerta Nóbrega (2015, p. 287):

Como serviço público, o Conselho Tutelar deve atender aos princípios básicos da administração pública como os da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, CF/88). O princípio da publicidade confere ao membro do serviço público a tarefa de *registrar* seus atos a fim de atribuir maior transparência possível, de modo que os administrados e administradores tenham, a qualquer hora, conhecimento dos atos públicos (*grifo inserido ao original*).

Superar a subnotificação e o sub-registro das violações que vitimam as crianças e os adolescentes é um dos grandes desafios do SGDCA, enfrentado com muita dificuldade. Em que pese um sistema de informação nacional, começou a ser desenvolvido em vários módulos desde 1992, quando o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos⁹⁰ (PNDH-1, 1996) apontava como proposta de ação governamental, a ser realizada em médio prazo,

Implantar sistema nacional e sistemas estaduais de informação e monitoramento da situação da criança e do adolescente, focalizando principalmente: (a) criação e

⁹⁰ É importante mencionar que o primeiro PNDH, publicado pelo Decreto presidencial n. 1904 em 1996, foi o objeto de debate da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. Isso ocorreu três anos depois da Conferência de Viena de 1993, que recomenda em seu plano de ação, que os países deveriam elaborar Programas Nacionais de Direitos Humanos por meio dos quais os Estados avançariam na promoção e proteção dos direitos. Explicitamente, este PNDH atribuiu uma maior ênfase na promoção e defesa dos direitos civis, ou seja, com 228 propostas de ações governamentais prioritariamente voltadas para a integridade física, liberdade e o espaço de cidadania de populações vulneráveis e/ou com histórico de discriminação.

funcionamento de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares; [...] (c) violação de direitos de crianças e adolescentes, que contemple o número de denúncias, número de processos, local da ocorrência, faixa etária e cor das crianças e adolescentes envolvidos, número de casos.

O Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) foi instituído pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio da Resolução nº 50, de 28 de novembro de 1996 que “resolve apoiar a implantação e implementação do SIPIA em todos os municípios brasileiros sob a coordenação do Ministério da Justiça”, tendo em vista “a escassez de dados objetivos e fidedignos para subsidiar a formulação e execução das políticas voltadas para a infância e a adolescência” (CONANDA, 2004) e com a Resolução nº 178, de 15 de setembro de 2016, que disciplina a implantação do Sistema em todo o território nacional.

Desta feita, o SIPIA foi inicialmente implantado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, em 1998. Trata-se, portanto, de

um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. O SIPIA tem uma saída de dados agregados em nível municipal, estadual e nacional e se constitui em uma base única nacional para formulação de políticas públicas no setor (BRASIL, 2017).

Sua adesão pelos estados e municípios, entretanto, ficou na dependência da vontade política, não havendo nenhuma obrigação legal quanto a sua inserção, o que levou a uma imensa deformidade das notificações. Além disso, alguns municípios criaram sistemas próprios de registros e notificação, como foi o caso de Recife que implantou, em 2008 o Recriar (Rede de Atenção à Criança e ao Adolescente em Situação de Risco em Recife).

Ainda que inserido no PNDH-1, neste programa não havia mecanismos de incorporação das propostas de ação previstas no programa nos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado brasileiro. Além disso, a maioria das propostas se colocava de maneira pouco afirmativa, genéricas, no sentido de apoiar, estimular, incentivar. Mas, igualmente, a construção de um Sistema Nacional foi sendo constituído num complexo processo de resistências pelos Conselheiros, falta de estrutura mínima para o seu funcionamento e fortes disputas sobre o controle do gerenciamento das informações, embora o seu desenho e testagem em projetos-piloto tenham sido fruto de uma construção coletiva.

Em matéria publicada pelo Jornal do Comércio, em 15 de junho de 2010 (LIRA, 2017), algumas dessas questões são pontuadas. Vejamos:

“Menos de 10% dos Conselhos utilizam o SIPIA regularmente”, afirma Tereza Neuma, da SEDSDH, atual administradora estadual do sistema SIPIA. Alguns tem motivos para isso: não possuem computadores disponíveis, nem acesso à internet com velocidade compatível. “Mas existem outros tantos que possuem toda a infraestrutura instalada, mas ainda não demonstraram intenção em requisitar treinamento para manuseio do sistema, nem sequer da instalação inicial e adesão”, informa Tereza.

[...]

Essa falta de infraestrutura foi mapeada recentemente pelo Conselho Estadual da Criança e do Adolescente de Pernambuco (CEDCA-PE). O estudo, aponta que “os órgãos responsáveis pelo zelo dos direitos das crianças e adolescentes realmente sofrem com a precariedade da infraestrutura, a começar pelo acesso a materiais básicos, como móveis e equipamentos eletrônicos”.

A primeira versão do Sistema carecia de ser instalado no computador (*off-line*) e as informações enviadas em disquete. Localmente o processo era acompanhado pelos técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SESDSDH) do governo do estado de Pernambuco. Em 2009, uma nova versão do Sistema foi inaugurada, com a compilação dos dados *online*, aludindo como objetivos (BRASIL, 2017):

Operacionalizar na base a política de atendimento dos direitos, ou seja, possibilitar a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança ou adolescente, por parte do Conselho Tutelar;
Encaminhar a aplicação da medida mais adequada com vistas ao ressarcimento do direito violado para sanar a situação em que se encontra a criança ou adolescente;
Subsidiar as demais instâncias - Conselhos de Direitos e autoridades competentes - na formulação e gestão de políticas de atendimento.

O portal tem como finalidade o recebimento de dados dos Conselhos Tutelares em cinco áreas de direito definidas pelo Estatuto: convivência familiar e comunitária; liberdade, respeito e dignidade; educação, lazer e esporte; vida e saúde; profissionalização e trabalho; e os direitos específicos aos povos indígenas. Além disso, permite a consultas de estatísticas de atendimentos ao público, com dados sobre a violação de direitos, por meio de três enfoques: no geográfico (por Unidade da Federação), no direito violado e no agente violador.

Em Pernambuco, o SIPIA foi implantado a partir de 1998, pela atuação de Silvino Neto, presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Pernambuco àquela época. Seis municípios receberam incentivos do governo estadual (um computador e um *software*): Recife, Vicência, Gravatá, Custódia, Serra Talhada e Petrolina. Estes municípios foram abandonando o uso do Sistema, enquanto o Conselho Tutelar do município de Garanhuns-PE vai se tornando referência no uso Sistema para todo o país. As disputas enfrentadas para tornar o Sistema universal, não resultou em sucesso.

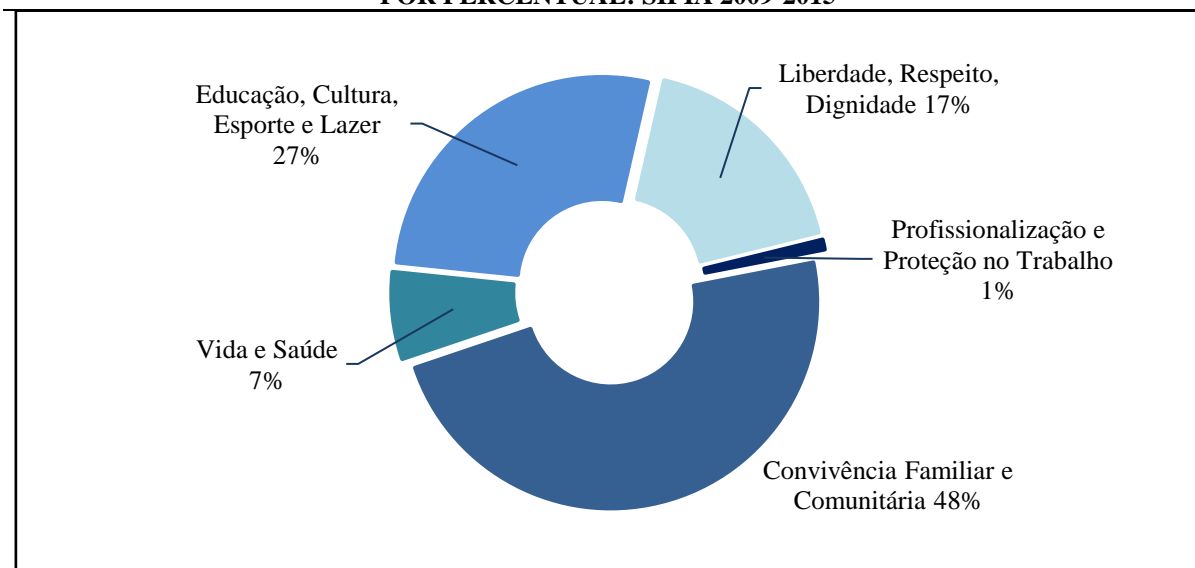
Ademais, o Sistema de Informação para Infância e Adolescência está inoperante para adesão de novos usuários desde o 2016, quando iniciou uma série de consultas para tornar o Sistema mais adequado à realidade dos alimentadores e mesmo com a aprovação da Resolução nº 178/2016, até o momento de finalização desta tese, não foram reimplantados os ambientes de treinamento e de inclusão de novos usuários.

Apesar dos problemas apresentados, é um lugar público privilegiado de informações disponíveis para aferir a circulação de discurso para a proteção integral dos direitos

educacionais, considerando que a decupagem dos registros inscritos nos livros de registros inviabilizaria um olhar mais abrangente e sistêmico do Estado.

Por ser este viés, o direito à Educação responde ao segundo lugar no *ranking* das violações registradas no período de 01/01/2009 a 01/12/2017, no estado de Pernambuco, como indica o gráfico abaixo:

Gráfico 07:
GRUPOS DE DIREITOS INFANTO-ADOLESCENTE VIOLADOS EM PERNAMBUCO,
POR PERCENTUAL: SIPIA 2009-2015

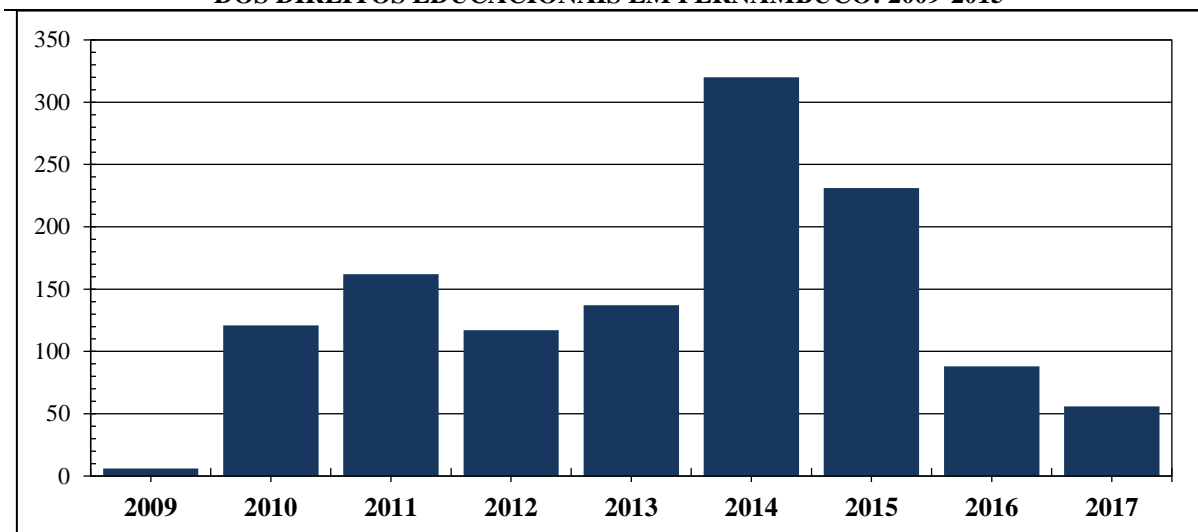


FONTE: SIPIA, 01. dez. de 2017

Os fatos notificados no sistema local só são disponibilizados no portal SIPIA, quando considerados encerrados, o que se dá por meio da confirmação, pelo conselheiro tutelar, de que as medidas de proteção foram aplicadas. Os dados disponíveis no portal SIPIA são genéricos, pois se referem ao registro de fatos das violações de direitos por grandes grupos. Sob este aspecto, cabe destacar que o conhecimento sobre o detalhamento das variáveis por violação específica de cada direito é acessível apenas aos conselheiros tutelares locais, que recebem as denúncias e alimentam o sistema.

Antes de mais nada, é preciso reafirmar que as notificações realizadas sob o assente do direito educacional – impeditivo de sua qualificação, dependem da autodeterminação do conselheiro tutelar em anotá-lo, e como afirmamos, um número pouco expressivo faz uso desse instrumento. Também é relevante afirmar que a compreensão subjetiva no ato de preenchimento deve ser levada em conta, embora o Sistema pouco permita esse lastro. Equívocos nessa leitura podem implicar o não ressarcimento do direito violado ou mesmo na própria violação de direitos por parte do Conselho Tutelar. Para dirimir dúvidas de entendimentos conceituais ou sobre qual medida será aplicada, o conselheiro deve tomar como base a decisão colegiada.

Gráfico 08:
EVOLUÇÃO DE NOTIFICAÇÃO NO SIPIA DE VIOLAÇÕES
DOS DIREITOS EDUCACIONAIS EM PERNAMBUCO: 2009-2015



FONTE: SIPIA, 01. dez. de 2017

Outro dado importante para entender a demanda chegada ao Conselho Tutelar, expressa como os segmentos da sociedade se posicionam diante da violação do direito. Notoriamente, dos sujeitos violados é o Conselho Tutelar aquele que está mais próximo, também o mais imediatamente acessível para resolução das violações. Frente a isso, só é possível concluir que os dados de atendimento são subnotificados, pois o acumulado dos últimos nove anos corresponde a um valor inferior ao atendimento de cada Conselho Tutelar do Recife, que faz, em média, 2,5 mil atendimentos anuais.

Posto isso, podemos ler as informações como dados de amostragem aleatória das violações dos direitos educacionais, mas não considerar uma série histórica por notificação, tendo em vista as dificuldades apontadas, assim como processo de escolha unificado ocorrido em 2016, que elegeu novos conselheiros ainda sem acesso ao Sistema.

Os esforços perpetrados pelo CEDCA-PE, com estímulo e apoio à formação continuada entre 2014 e 2015 explicam o aumento dos casos registrados neste período. Neste lapso temporal, foram realizados dez cursos de extensão pela Escola de Conselhos de Pernambuco, com a participação de aproximadamente 400 Conselheiros Tutelares.

Das violações anotadas, mesmo que genericamente, é possível dar destaque à inexistência do Ensino Fundamental (foram 318 casos notificados por falta de vagas), o impedimento de permanência no sistema escolar (com a notificação de 139 casos de evasão escolar) e a ausência de vagas na Educação Infantil com ênfase a ausência de Creches, como os problemas principais enfrentados pelo Conselho Tutelar.

Tabela 05:
DIREITOS EDUCACIONAIS VIOLADOS, SIPIA: 2009-2015

Categoria de Direitos violados	Total	Masculino	Feminino	Trans masculino	Trans feminino
Atos atentatórios ao direito a educação	104	66	38	0	0
Ausência de educação infantil ou impedimento de acesso	237	134	103	0	0
Falta de condições educacionais adequadas	134	92	42	0	0
Impedimento de permanência no sistema escolar	282	183	92	06	01
Inexistência de ensino fundamental ou dificuldade no acesso	457	245	212	0	0
Inexistência de ensino médio ou dificuldade no acesso	24	12	12	0	0

FONTE: SIPIA, 01. dez. de 2017

Outro dado relevante a ser observado diz respeito à norma preconizada pelo artigo 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse caso, o excesso de faltas injustificadas (75 casos), os altos índices de repetência (10 casos) e a evasão escolar, representam, ao todo, 18% de todos os casos notificados. Em respeito a comunicação obrigatória dos eventos de maus-tratos, foram registradas 05 situações em que os dirigentes educacionais não fizeram a comunicação ao Conselho Tutelar.

Insta salientar que os casos de maus-tratos são notificados em outras categorias dos direitos. Sobre isso, cabe lembrar o que afirma Nóbrega, (2015, p. 291):

Na prática, a comunicação obrigatória passa, acertadamente, a incluir não só situações postas neste artigo, mas também toda situação violadora dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, como: o abuso sexual, a negligência, o abandono, etc. visando ao atendimento da proteção integral.

Note também, que os atendimentos, na sua maioria, deram-se em favor da restauração dos direitos de meninos e de pessoas negras/pardas, permitindo-nos fazer a conta inversa, ou seja, foi o público que mais sofreu as agruras das violações dos direitos educacionais – e muito provavelmente do conjunto dos direitos. Ora, as notificações compreendidas neste direito violado não esgotam as violações contra este segmento etário, mas nos dão algumas pistas se considerarmos as origens considerados socialmente mais relevantes no universo da família e das relações de sociabilidade primária.

Neste sentido, é importante destacar que

as famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza têm apresentado maiores dificuldades para que suas crianças, adolescentes e jovens tenham acesso à escola e nela permaneçam até a conclusão da educação básica. Isto ocorre, muitas vezes, em razão da inserção, de modo precoce, no mercado de trabalho formal ou informal, bem como da incompreensão da família sobre a importância da educação e da escolarização. O insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menor acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior (CRAVEIRO e XIMENES, 2013 p. 110).

Esse dado pode ser observado quando verificamos que negros e pardos compõem a gama de estudantes que mais faltam às aulas (81% dos registros), mais abandonam a escola (55% dos casos) e compõem a maioria daqueles a quem lhes faltam as vagas no Ensino Fundamental (68% das notificações). Outrossim, importante reconhecer o papel do Programa Bolsa Família para evitar a evasão escolar e as faltas injustificadas (XIMENES, 2014).

Tabela 06:
DIREITOS VIOLADOS, CONFORME REGISTRO NO SIPIA: 2009-2015

Categoria de Direitos violados	Violações	Amarela	Branca	Parda	Negra	Indígena
Atos atentatórios ao direito a educação	104	01	34	56	13	0
Ausência de educação infantil ou impedimento de acesso	237	03	105	113	16	0
Falta de condições educacionais adequadas	134	0	28	89	14	03
Impedimento de permanência no sistema escolar	282	05	91	147	32	07
Inexistência de ensino fundamental ou dificuldade no acesso	457	03	170	242	41	01
Inexistência de ensino médio ou dificuldade no acesso	24	0	09	14	0	01

FONTE: SIPIA, 01. dez. de 2017

Além disso, dos impedimentos de permanência no sistema escolar, com recursos como a expulsão (30 casos registrados) afetaram exclusivamente a população adolescente, e em sua maioria, os casos de punição abusiva (88% nas notificações) e as transferências compulsórias em 94% dos registros. Ora, como lembram Craveiro e Ximenes (2013, p. 114),

a discussão em torno da permanência na escola das populações em situação de risco e vulnerabilidade social exige que a escola conheça e reconheça esses outros sujeitos de direitos, seus saberes, suas experiências, vivências, espaços sociais e práticas construídas. Para tanto, torna-se fundamental a reinvenção da escola no seu projeto e nas relações internas e externas.

Desta feita, vários são os desafios para que o acesso e a permanência na escola, a conclusão de todas as etapas da educação básica, sejam concretizados pelos estudantes afeitos com *qualidade social*, especialmente quando sua proteção integral é realizável pela interação entre os diversos órgãos, entidades e serviços componentes do SGDCA. Sozinhos, Escola e Conselho Tutelar não responderão a contento a esta realidade.

Por parte do SGDCA, mais notadamente do Conselho Tutelar, o enfrentamento da não qualidade começa com a recepção e notificação dos casos para que o direito seja restaurado, a partir daí é preciso tomar as providências para sua efetiva execução. Porém, por meio das estatísticas públicas do SIPIA não é possível determinar quais as Medidas de Proteção foram aplicadas às crianças e adolescentes e/ou aos pais/responsáveis ou quais medidas de responsabilização foram encaminhadas à autoridade judiciária.

b) As práticas sociais incorporadas pelos Conselhos Tutelares

Pouco menos de três décadas, no Brasil, as situações de *proteção* que envolvessem crianças e adolescentes eram marcadas por um caráter essencialmente disciplinador. Contornos educativos violentos/violadores foram praticados, justificados pelo discurso corretivo dos vícios deletérios da personalidade dos infantis órfãos, desvalidos, ou privados de condições essenciais à sua subsistência e *instrução obrigatória*. A disciplina foi, por muito tempo, considerada um objetivo em si mesmo, justificadora da rigidez e da dimensão corretiva das formas de educar. Neste sentido, a disciplina é usada como uma técnica de governo sustentada na norma. A lei passa a ser o objeto de obediência, uma referência universal e, de acordo com Foucault, uma forma de poder econômica por inibir atitudes.

Os sujeitos informantes dessa pesquisa sublinharam que a criação do Conselho Tutelar centrava na ideia de desjudicialização das práticas assistenciais, e transferir a resolução das *causas das infâncias* aos legítimos representantes da sociedade escolhidos entre/por seus membros e, de tal maneira, inibir a tutela policial sobre as crianças e os adolescentes. Porém, a implantação dos Conselhos Tutelares no Brasil não se safou de deformidades em relação aos fundamentos que o originaram.

De mais a mais, a promulgação da nova legislação não provocou de pronto uma mudança de paradigma, ao menos não de forma automática – sequer rápida, na expectativa de atendimento de relação dada entre Conselhos Tutelares e os profissionais da educação, de forma mais latente.

Conforme Scheinvar (2008) as relações estabelecidas entre a escola e o Conselho Tutelar, bem como as estratégias com que o CT encaminha para ressarcimento dos direitos violados, ainda são pautadas numa perspectiva filantrópica ou até caritativa. Nesta perspectiva, nos lembra Passetti (2016) que a filantropia é um ato que mantém inalterada a categoria de subalternidade do favorecido.

Mães reclamando de filhos que não obedecem, escolas encaminhando alunos que não acompanham o processo pedagógico, tensões pedagógicas e disciplinares no território escolar, falta de infraestrutura pública para se ter acesso à escola, enfim, todos os casos são restritos a processos acusatórios, disciplinares, entre as partes (SCHEINVAR, 2008, p. 05).

Não restam dúvidas que a expectativa da sociedade em relação ao Conselho Tutelar produziu deste órgão uma função repressora e não protetiva, aproximando-o dos antigos *comissários de menores*, quiçá a reputação que, no passado, era conferida ao Juiz de Menores. Por isso nos alertou Romero Silva (2015, p. 09): “parece exagero, mas não é! Todos os dias

diversos conselheiros são cobrados pela sociedade a executarem ações que não tem nada a ver com a função”. Mas, a autoimagem dos conselheiros tutelares, em muitas circunstâncias e lugares, faz de suas atribuições a incorporação desta visão deturpada, promovendo novas *desproteções*. Usam coletes semelhantes aos órgãos policiais, fazem curso de imobilização, derrubam portas de residências, coagem parentes, dão *batidas* em festa na busca de crianças ou adolescentes, dentre outras práticas distorcidas. Decorrente daí, que as escolas, as famílias, e até o poder público quando visitados pelo Conselho Tutelar, ainda entendem este procedimento como uma ação corretiva.

Apesar disso, as inúmeras violações dos direitos educacionais passaram a assumir um novo caráter de emergência, forçando, de maneira inevitável um encontro entre a escola, a família e Conselho Tutelar com fins de discutir a qualidade da educação. Mesmo que a porta de entrada seja a queixa reiterada por mal desempenho da escola, a queixa reiterada por mal desempenho [e indisciplina] do estudante na escola, ou porque este órgão ocupa assento nos conselhos da política educacional.

Certamente, não é no conselho tutelar onde discutem-se as políticas pedagógicas, incluídas nelas as estruturas necessárias para os casos de dificuldades de aprendizagem e quando os casos chegam não se abre um debate próprio da área da educação ou não se rejeita tal demanda indicando a inadequação da apresentação de tais casos nesse estabelecimento (SCHEINVAR, 2008, p. 05).

De maneira geral, a demanda chega como violação, passível de aplicação de Medidas Protetivas às crianças e/ou aos adolescentes porque é sobre este segmento que repousa a proteção integral dos direitos. De fato,

Criança ou adolescente sem matrícula ou excluída da escola, criança ou adolescente sem frequência regular ou sem aproveitamento adequado, criança ou adolescente com condutas inadequadas no estabelecimento de ensino, criança ou adolescente com sintomas de maus-tratos, *são crianças e adolescentes em situação de proteção especial, causa justificadora da pronta atuação do agente tutelar, sempre com vistas à permanência e ao sucesso na Escola* (KONZEN, 2016, p. 26 – grifos inseridos).

Desta sorte, o exercício do direito à Educação não pode prescindir a atuação do Conselho Tutelar, por ter a prerrogativa de encaminhar as demandas sociais e a competência de requisitar serviços públicos, e de acionar judicialmente os agentes públicos que dificultares, ou negarem, acesso àqueles direitos.

Como enfoque as categorias dos direitos educacionais de pronto atendimento do Conselho Tutelar, de certo é o ator que se faz primordial para a garantia desse direito. Outrossim, se a qualidade educacional ensejada pelo Estatuto abrange todas as dimensões do ser humano, e também os processos, os insumos e os resultados cognitivos da tarefa de ensino é impensável que a atuação isolada desse órgão responda, sozinha, a este desejo-propositura.

Prescreve o Estatuto que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações” (Art. 86, ECA). Como tal, o CT deve agir sempre de maneira articulada com instâncias do poder público e da sociedade civil.

Tal forma, a viabilidade dos serviços socioassistenciais dessa rede é condicionante para boa atuação desse órgão. Isto é,

necessário de faz a existência e o pleno funcionamento no município dos serviços previstos na política de atendimento e, mais importante, que esses serviços não se confundam com o Conselho Tutelar, devendo então o órgão colegiado, dependendo da complexidade e da área setorial, requisitar tais serviços públicos (NÓBREGA, 2015, p. 289).

Sem isso, a proteção integral afiançada nas normativas não se concretiza.

Por fim, as demandas que chegam ao Conselho Tutelar, para além do acesso e da permanência da criança ou do adolescente no ambiente escolar, em que se nota a necessidade de tomada de providências, e/ou iniciativas, provoca este órgão a assumir atribuições e responsabilidades sociais além do que lhe é dado como papel tradicional.

O conseqüimento de um ensino de qualidade enseja o *comprometimento ético* e *transformador* com a comunidade em que está inserido, com a democracia, com a participação, e com a colaboração com a escola para constitui-la de um espaço pedagógico de proteção às pessoas em desenvolvimento.

5.3.2 A interface do Ministério Público na efetivação do Direito à Qualidade da Educação

A Educação de qualidade é um condutor de práticas capazes de promover, concomitantemente, o desenvolvimento dos sujeitos para a humanização, o social para a convivência pacífica e fraterna e o econômico para a plena sustentabilidade de um país. É, igualmente, um processo de construção da integralidade do ser humano e de integração de todas as dimensões da nossa vida: dos saberes, das aptidões, das habilidades, da capacidade de discernimento e de ação.

Para isso, entretanto, carece que sua oferta atenda indubitavelmente sua finalidade. E, frente às *situações de oferta irregular*, o Ministério Público pode ser um dos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente articulador para garantir a restauração desse direito, já que exerce sua função respaldada na autonomia, independência na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais difusos e/ou coletivos.

Em conformidade com Nunes (2016) a atuação do Ministério Público na defesa da Educação é um desafio de grande importância institucional, a exigir dos Promotores e Procuradores de Justiça o aprimoramento e a intensificação dos trabalhos nessa área, buscando assegurar que os objetivos consignados nas convenções internacionais de direitos humanos e na Constituição sejam efetivados a todos.

A nossa atuação deve se pautar pela busca no cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais; na luta pela implementação das políticas públicas educacionais que busquem levar qualidade à educação como um todo e, sobretudo, na fiscalização da eficiência no uso dos recursos destinados à educação (NUNES, 2016).

Tendo como perspectiva a proatividade exigida do Ministério Público, principalmente na hipótese preventiva, muitas ações podem ser feitas, tais como a realização de audiências públicas, reuniões diversas, trabalhos em rede, solicitação de esclarecimentos – entre outras, tal como foi possível verificar no projeto *Ministério Público pela Educação* (MPEduc).

a) O lugar da circulação do discurso de promoção da qualidade educacional: o projeto Ministério Público pela Educação

Pelo exposto acima, é aceitável afirmar que o Ministério Público pode [e deve] ser um órgão articulador para garantir ao cidadão, em especial a criança e o adolescente, o direito à educação de qualidade, pois já que a instituição tem como características funcionais a autonomia, a independência e a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais, difusos e coletivos, em conformidade com a Constituição Federal. Insta salientar, entretanto, que a atuação desta instituição em defesa da educação dá-se com a promulgação do Estatuto, com o objetivo de rever as falhas na efetividade da política (SILVEIRA, 2017). Todavia, é a partir dos anos 2010 que torna essa atuação mais ativa.

Somente em 2013 o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, por meio da Comissão Permanente de Educação deste órgão, faz uma recomendação de que os Ministérios Públicos dos estados criem promotorias especializadas em educação; e, no ano seguinte, em 2014 surge um projeto nacional de defesa da educação pelo Ministério Público, o “Ministério Público pela Educação” (SILVEIRA, 2017, p. 42).

De fato, por sua mediação restauram-se direitos humanos, como por exemplo, a inclusão na unidade de ensino de criança ou adolescente que estejam fora da escola (vagas), ou assegurem-se insumos que permitam as condições de oferta de ensino com qualidade mínima, promove-se a permanência na escola (combate à evasão escolar), faz-se a fiscalização dos orçamentos públicos destinados à educação e a correspondente aplicação das verbas públicas.

Os poderes requisitórios e investigatórios concedidos ao membro do MP pelo ECA servirão não apenas para permitir a coleta de elementos de convicção indispensáveis à propositura da demanda judicial, mas também para tentativa da solução do problema pela via administrativa (SILVEIRA, 2010, p. 242).

Desse modo, utilizando-se de instrumentos judiciais e *extrajudiciais* para a exigibilidade do cumprimento dos deveres atribuídos aos *tríplice-responsáveis* pela efetivação da proteção integral infante-adolescente. Para sua atuação, não se vale da exigência exclusiva de cargos especializados (Promotor de Justiça da Infância e da Juventude), mas para o cumprimento da própria finalidade da instituição é tarefa de todos os membros do Ministério Público, proceder defesa dos direitos consagrados, incluindo nesse conjunto o direito à educação, conforme anota Silveira (2010, p. 243). Neste campo,

A intervenção ministerial reclamada está longe de se limitar a uma ou outra ação específica, tais como atuar em relação a uma criança ou adolescente ausente da escola, ou a obrigar o Poder Público a arrumar uma vaga em creche ou escola do ensino básico. Não. O Ministério Público precisa cumprir o seu papel de forma muito mais abrangente, cobrando posturas do Poder Público, da família e da sociedade, auxiliando no desenvolvimento de políticas públicas educacionais e exigindo suas implementações, fiscalizando a qualidade do ensino oferecido e, de uma maneira geral, exigindo o cumprimento da norma que definiu a criança e o adolescente como prioridades, acima das demais (SILVEIRA, 2010, p. 243).

Desta forma, destaca-se como relevante relatar como a Promotoria de Justiça, por meio do projeto Ministério Público pela Educação, desenvolve sua atuação para a efetividade do direito à educação, em Pernambuco. A origem desse projeto conta da elaboração do planejamento estratégico do órgão.

Em 2011, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) realizou enquete com membros do Ministério Público para que apontassem os temas considerados relevantes e prioritários. Na ocasião, os 1.474 membros participantes fizeram uma classificação de 50 temas destacados dos planejamentos estratégicos do Ministério Público, de acordo com sua relevância e prioridade (MPEDUC, 2016).

Após a consolidação dos dados, a temática da educação foi apontada como a sexta prioridade no ranking dos temas levantados. Os outros, foram: tráfico de drogas, crime organizado, fiscalização das contas públicas, saúde e crimes contra a administração pública.

Em resposta a esta demanda, em 2014, o Grupo de Trabalho Educação, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão criou o projeto Ministério Público pela Educação (MPEduc), tendo como “principal objetivo *estabelecer o direito à educação básica de qualidade*” tendo em vista que “a educação faz toda a diferença para o pleno desenvolvimento da pessoa, para o exercício de sua cidadania e em sua qualificação para o trabalho” (MPEDUC, 2016). Para isso, firma parceria com os Ministérios Públicos estaduais, que atuarão localmente.

E para alcançar o objetivo principal, o MPEduc conta com o envolvimento dos membros do Ministério Público e também dos gestores públicos e dos cidadãos. Com o fortalecimento da parceria entre as instituições, o trabalho ganha mais força e possibilita que o MP enfoque sua atuação em questões essenciais para todos (MPEDUC, 2016).

A parceria entre os órgãos ministeriais visa “demonstrar para a sociedade que a área de educação é uma prioridade da instituição”. Além disso, anota que “quanto maior for o envolvimento e a participação dos membros do Ministério Público no MPEduc, melhores serão os resultados do projeto” (MPEDUC, 2016).

Nesta empreitada, foram traçados, ainda, como objetivos específicos:

(i) Estabelecer o direito à educação como prioridade nos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério Público; (ii) Levar ao conhecimento do cidadão *informações essenciais sobre seu direito de ter acesso a um serviço de educação de qualidade, bem como sobre seu dever em contribuir para que esse serviço seja adequadamente prestado*; (iii) Identificar os motivos dos baixos índices de Desenvolvimento da Educação Básica [...] (iv) Acompanhar a execução das políticas públicas, bem como a adequada destinação dos recursos públicos; (v) Verificar a existência e a efetividade dos conselhos sociais com a atuação na área de educação (MPEDUC, 2016 – *grifos inseridos ao original*).

Observe que o segundo objetivo proposto aponta para a corresponsabilidade da sociedade para a promoção do direito educacional, também elenca como fundamental o controle social para a sua efetividade. Neste sentido, o diálogo desse projeto com as finalidades do SGDCA está textualmente posto nesta escritura. Suscita daí, então a compreensão que a qualidade da educação não pode ser vista como restrita ao ato ou a técnica de ensino tão somente, mas os elementos consignantess desse direito estão em relação com a democracia, a cidadania e os recursos intra e extraescolares.

A atuação do MP nesta empreita segue o caminho para a proteção integral, utilizando-se de recursos extrajudiciais, seja na coleta de informações, realização de audiências públicas, análise de questionários ou visitas às escolas. Estes recursos permitem aos Procuradores da República e/ou Promotores de Justiça realizar um diagnóstico das condições das escolas públicas de ensino básico, que verificados os principais problemas servirão de base para a atuação junto aos gestores públicos, sob forma de *recomendações*⁹¹.

Atualmente o projeto está presente em mais de 270 cidades, porém somente 200 municípios iniciaram a execução das ações. Em Pernambuco a assinatura do protocolo de intenções entre o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e o Ministério Público Federal (MPF) ocorreu em 10 de junho de 2014, quando foi exposto pelo Procurador-geral de Justiça, Aguinaldo Fenelon, as intenções com o projeto:

Não podemos aceitar que escolas públicas municipais funcionem precariamente em fundo de quintal ou em casas alugadas a parentes de políticos. Vamos fazer um pente fino na educação pública estadual e municipal e exigir dos gestores públicos respeito ao sistema público de ensino (PERNAMBUCO, 2014, p. 67).

⁹¹ Recomendação é um instrumento burocrático (administrativo) de que se utiliza o Ministério Público para alertar os agentes públicos sobre a necessidade de resolver determinada situação que possa estar irregular ou que pode levar à irregularidade. No entanto, ela não tem caráter *obrigatório* para o agente público, apesar disso, se não for cumprida, o Promotor de Justiça poderá outras medidas judiciais para solução do problema.

Inicialmente, seis Varas de Pernambuco se comprometeram com este projeto: Barra de Guabiraba, Cedro, Água Preta, Manari, Santa Maria da Boa Vista e Recife. Porém, apenas os quatro últimos desenvolveram algumas atividades. No caso da capital, o projeto cobria a área da Primeira Região Político-Administrativa (RPA1), e Água Preta reinstaurou o MPEduc em 2016, depois da primeira edição.

O projeto prevê que o Ministério Público de Pernambuco e o Ministério Público Federal acompanhem a execução das políticas públicas de educação e para tanto, são “realizadas inspeções nas escolas e audiências públicas para inserir a sociedade na discussão. Profissionais da área de educação poderão sinalizar as demandas de cada município, de modo a embasar a atuação conjunta do MPF e do MPPE” (PERNAMBUCO, 2014, p. 67). Estas inspeções têm como objetivo colher “informações sobre diversos aspectos das escolas, como alimentação, transporte escolar, inclusão social, estrutura física e área pedagógica, através de questionários eletrônicos que deverão ser preenchidos por escolas e conselhos de educação” (PERNAMBUCO, 2014, p. 67).

Tais ações, são estabelecidas por meio de parcerias com os gestores públicos locais e com os cidadãos com o intuito de coleta de informações, realização de audiências públicas, aplicação e análise de questionários e/ou visitas às escolas.

Contribuindo para uma justaposição da racionalidade jurídica na esfera escolar, a estratégia de atuação do projeto segue a seguinte ordem cronológica: (a) instauração de Inquérito Civil Público; (b) reunião com Secretaria de Educação e Conselhos; (b) primeira audiência pública; (c) visitação às unidades de ensino; (d) expedição de recomendações; (e) segunda audiência pública (SILVEIRA, 2017, p. 48).

Na *website* do projeto é possível acompanhar os relatórios e diagnósticos produzidos em cada local, e a execução de cada etapa. Desta feita, foi possível averiguar que Manari e Água Preta foram os municípios que ensejaram algum avanço nas etapas, mas não há indicativo de conclusão de todas as etapas previstas em nenhuma das cidades.

Embora sem conclusão, o Ministério Público instaurou em todas as cidades Inquéritos Civis Públicos⁹² para tomada de providências conforme o cronograma das atividades previstas no projeto; procedeu Reuniões com a Secretaria de Educação e os Conselhos de Educação de Manari, Recife e Água Preta; realizou apenas a primeira audiência pública em Santa Maria da

⁹² O inquérito civil público é um procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público para descobrir se um direito coletivo foi violado. Para tanto, o membro do Ministério Público pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos para firmar seu convencimento, conforme o § 1º do Art. 8º da Lei 7347/85: “§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”.

Boa Vista e Água Preta/2016; e, com exceção de Manari, o Ministério Público fez as visitas planejadas nas cidades executoras do projeto.

As reuniões com os chefes da Secretaria de Educação visavam sensibilizar estes gestores para aderir ao projeto e requerer das unidades escolares, dos conselhos e dos gestores que respondam aos questionários elaborados para embasar o diagnóstico. Este questionário envolve oito componentes que apontam para as dimensões da qualidade: (i) aspectos de infraestrutura das escolas; (ii) inclusão de pessoas com deficiências; (iii) alimentação escolar; (iv) programas de transferência de recursos para escola e de composição didática, como acervo bibliográfico; (v) Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; (vi) Conselho de Alimentação Escolar; (vii) perfil dos gestores das unidades educacionais e de pessoal, capturando os dados da plataforma QEd⁹³; (viii) escolas indígenas e seus aspectos. Sobre estes itens serão realizadas as Recomendações ministeriais, que apresentamos abaixo reagrupados.

Neste processo, foram expedidas trinta e oito recomendações com vista à *qualificação educacional*, sendo vinte e cinco em Manari e treze no Recife, conforme verificamos por temas no quadro abaixo. Estas Recomendações foram endereçadas à Secretaria de Educação do estado de Pernambuco (13), Secretaria de Educação do município de Manari (20) e da Cidade do Recife (04), para o Corpo de Bombeiros do estado de Pernambuco (02) e para o Conselho de Alimentação Escolar do estado de Pernambuco (01).

As justificativas adotadas em todas as recomendações pautavam-se como considerações comuns a fundamentação do direito educativo presente no Estatuto da Criança e do Adolescente, e na qualidade educacional instada na Carta Constitucional de 1988, a saber:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecem que é dever da sociedade e do Poder Público garantir a toda criança e adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação do direito fundamental à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (artigo 205 da CRFB/1988 e artigo 53, caput do ECA), assegurando educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, inclusive para aqueles que não tiverem acesso na idade própria (artigo 208, I da CRFB/1988).

CONSIDERANDO que o artigo 206 da CRFB/88 garante que o ensino será ministrado com a observância de princípios, constitucionalmente assegurados, do qual se destaca o princípio da garantia do padrão de qualidade, firmado no inciso VII.

Disto isto, é imperativo aludir que todas as recomendações do projeto Ministério Público pela Educação estão fundamentadas nos princípios da proteção integral da criança e do

⁹³ O QEd foi criado pela startup Meritt em parceria com a Fundação Lemann com o objetivo de mostrar em números o aprendizado dos alunos e qualidade de ensino. A origem do conteúdo do site são os dados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com detalhamento das informações por estado, cidade e escola.

adolescente. Não apenas porque a educação tem esse segmento como destinatário, mas porque se fundamenta nela própria como medida de determinação ministerial.

Quadro 16:
ITENS DE RECOMENDAÇÃO MPEDUC

Item/finalidade	Manari	Recife
Alimentação Escolar: Adoção de procedimentos pertinentes a equilíbrio nutricional, armazenamento, educação alimentar.	02	04
Infraestrutura Escolar Definição de cronograma de execução de obras e adequações dos prédios escolares às normas de Serviço Educacional Especializado, mobiliários e manutenção elétrica e hidrossanitária, construção de quadras poliesportivas e bibliotecas escolares, pintura de faixa de pedestres em frente à escola.	16	04
Gestão de Pessoas Proceder concursos públicos, assegurar formação continuada, adequação quantitativa de alunos <i>versus</i> professores, cumprimento de carga horária mínima.	02	04
Gestão Educacional Elaboração de Projeto Pedagógico e de Regimento Interno, instalação de Conselho de Alimentação Escolar, controle de frequência de alunos e de servidores, instrumentos de controle social e prestação de contas de recursos do FNDE, manejo de livros didáticos.	05	02

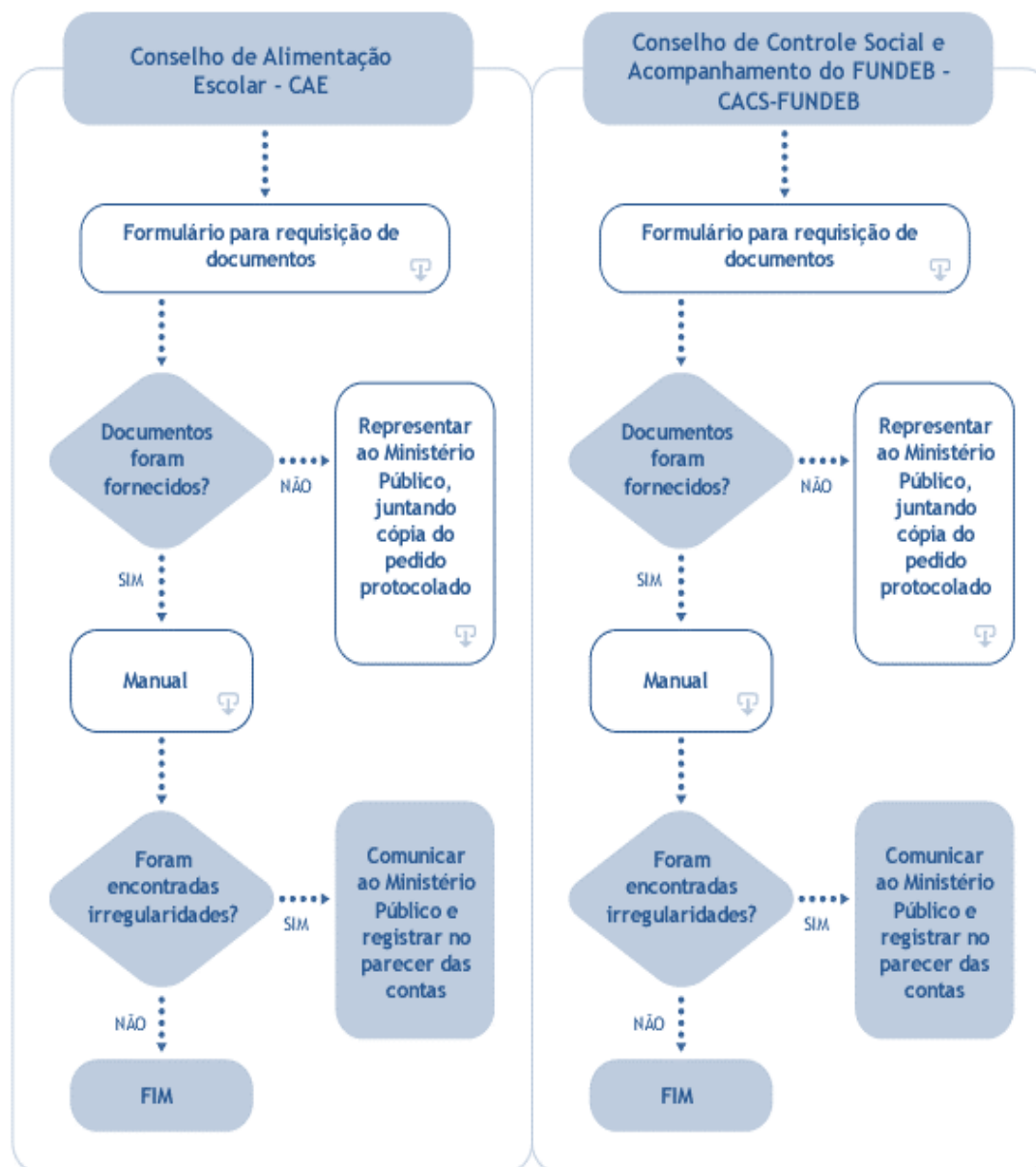
Não há registro de (des)cumprimento das recomendações na *website* do projeto, mas para verificação de sua execução são estipulados metas e prazos de implemento, estando sua recusa sujeita a aplicação de medidas descritas no próprio Estatuto. Assim, conclui-se cada documento enviado à autoridade competente:

Fixa-se o **prazo de 10 (dez) dias úteis** para a resposta sobre o acatamento à presente Recomendação. Em caso de negativa, serão adotadas por estes órgãos do Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado de Pernambuco as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis (*grifos conforme o original*).

Pretende, no cronograma do projeto, que após o término do prazo estipulado para o cumprimento das recomendações, realizar nova audiência pública para informar a sociedade sobre os trabalhos desenvolvidos, bem como sobre as providências adotadas e não adotadas pelos gestores.

Dessa forma, o MP, que é um aparelho político de ação da população na exigibilidade de seus direitos para o Poder Público, cumpre um emprego pedagógica em sua atuação.

Organograma 01:
ORGANOGRAMA PARA O CONTROLE SOCIAL



Fonte: MP Educ, 2016

A dimensão pedagógica do Ministério Público coloca a instituição como um dos agentes produtora da prática social nesta arena do discurso sobre a qualidade da educação, vinculada a ideia de ação sistêmica, ou pelo menos, com a parceria com a sociedade.

A função pedagógica da instituição recai sobre a sociedade quando o MP demonstra quais são os direitos fundamentais constantemente infringidos pelas instituições e omitidos pelo Estado. [...] Desta forma, a instituição busca ensinar não só os direitos que existem e devem ser requeridos, mas também a forma prática como ele é requerido. A outra face desta questão é que, na medida em que ensina também *afirma sobre como deve ser* (SILVEIRA, 2017, p. 94 – grifos inseridos ao original).

Neste campo, a *website* do projeto apresenta uma série de vídeos tutoriais para o cidadão exercer a fiscalização sobre os recursos públicos da política educacional. Também apresenta

um organograma para atuação dos Conselhos da área da educação com a possibilidade de *baixar* documentos para requisição de informações, com o intuito de potencializar o controle social.

O MPEduc com toda sua dimensão e propósitos traz consigo o potencial de contribuir com a qualificação da educação, especialmente por pensar a sua atuação pelo estabelecimento de parceria com os profissionais da educação e a atuação em rede. O foco na qualidade faz com que o projeto seja um importante instrumento para ampliação das cotas de dignidade de crianças e adolescentes.

b) As práticas sociais incorporadas pelo Ministério Público

A defesa do direito à educação está posta como uma das dimensões laborais do Ministério Público, especialmente depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente que acrescenta às suas atribuições novas frentes de atuação. Por este projeto, foi possível verificar que muitas são as ações extrajudiciais possíveis de atuação por parte desta instituição para assegurar a qualidade da educação, inclusive enfrentando o binômio escassez de recursos *versus* necessidades de insumos e políticas sociais interconexas.

O Ministério Público, instaurando Inquéritos Civis Públicos para recolher informações acerca da existência de violações do direito à qualidade educacional, pode tomar as providências legais (extrajudiciais ou judiciais) para sanar o problema. Aqui, destacamos algumas observadas:

i. Mobilização de produção de diagnóstico situacional: o estabelecimento de canais de diálogo e de articulação com os principais sujeitos relacionados à comunidade escolar está previsto como um dos recursos da metodologia do MPEduc. Com essa ação, cria-se um espaço importante de interlocução para a discussão, reflexões conjuntas e busca de melhorias na qualidade do ensino dos municípios e a corresponsabilidade para este fim.

ii. Zelo pela correta aplicação dos recursos de financiamento da educação: que visem o financiamento da educação, com destaque às verbas decorrentes do Fundeb por ser a principal fonte de financiamento da educação básica brasileira, e o maior montante de recursos de transferências para a maioria dos municípios pequenos. Também por isso, as receitas destinadas ao Fundeb sejam tão utilizadas como encabrestamento social, através da contratação temporária de mão de obra educacional (NASCIMENTO, 2013), e são as mais indevidamente utilizadas pelos gestores em fraudes e desvios em diversos municípios brasileiros. Daí cabe ao Ministério Público a prerrogativa de atuar preventiva e repressivamente sobre a malversação dos recursos públicos, e até mesmo sobre a má utilização destes.

Para tanto, diversas ações são propostas, entre outras: a) acompanhar, com o apoio dos Conselhos ligados à educação, o orçamento da Educação Básica; b) cobrar e fiscalizar a transparência da folha de pagamentos das Secretarias da Educação; c) fiscalizar, ou cobrar para que os conselhos fiscalizem a aquisição de bens e a prestação de serviços ligados à Educação; d) acompanhar e fiscalizar a eficiência nos trabalhos dos Conselhos que deliberem ou acompanhem a execução orçamentária, tendo em vista seu fortalecimento.

iii. Fortalecimento dos Conselhos municipais relacionados à Educação: via regra os Conselhos de cogestão têm sido apenas uma realidade jurídico-formal ou um instrumento administrativo e politicamente inviabilizado, graças a ingerência dos Chefes do Executivo na escolha dos membros da sociedade civil – extrapolando sua competência, portanto. Nascimento (2013) apontou que isto se deve a diversos problemas sociopolíticos e culturais que vão desde a falta de tradição participativa da sociedade civil no controle das atividades políticas e negócios públicos, até a arraigada concepção dos conselhos como órgãos formais, necessários apenas para captar recursos financeiros.

Para tanto, o Promotor de Justiça deve verificar a lei que criou os conselhos e consultar os respectivos regimentos internos para aferição de sua eficácia e funcionalidade. Deve ainda reunir-se com esses Conselhos, oferecer apoio, exigir estruturas adequadas junto ao Executivo, cobrar dos conselheiros uma postura mais compatível com a grandeza das suas atividades, em suma, ser um órgão articulador e fiscalizador para que os Conselhos sejam efetivamente operantes e eficientes nas suas missões (NUNES, 2016).

Com as informações provocar o gestor das políticas educacionais, aplicando-lhe, inclusive Termos de Ajustamento de Condutas (TAC), como medidas administrativo-coercitivas para assegurar o funcionamento destes órgãos conforme sua finalidade.

iv. Cobrar a elaboração de Planos de Cargos, Carreira e Salários e inclusive concursos públicos: como forma de satisfazer as demandas históricas de ajustamento da remuneração do profissional da educação a um piso salarial justo. Esse é um dos aspectos constantes na luta pela qualidade da educação.

v. Prevenção e combate à evasão escolar: as causas e raízes deste problema são muito complexas e demandam vários olhares e reflexões. Em termos globais, o Ministério Público pode agir, dentro do Sistema de Garantia dos Direitos, no sentido de potencializar a eficiência das ações que provocam a evasão escolar, tais como o combater o trabalho infantil, a fiscalização do transporte escolar adequado, aplicando medidas de proteção em conjunto com o Conselho Tutelar, apoiar a escola e o Conselho Tutelar na identificação e constatação de alunos que estejam fora da escola, nos termos do artigo 56, II, do Estatuto, entre outras.

Sobre isso, subscreveu na Recomendação Conjunta nº 43/2014 de 11 de dezembro de 2014, assinada pelo Ministério Público de Garanhuns – e endereçada à gestão de Manari:

Ao Sr. Prefeito e ao Sr. Secretário de Educação do Município de Manari/PE, que: a) adotem as providências necessárias a fim de implementar na rede de ensino a FICAI – Ficha do Aluno Infrequente, comunicando ao Conselho Tutelar e à família as faltas do aluno mensalmente; b) formem grupos de visitadores nas escolas, a fim de apurar as razões de eventual evasão escolar.

A presente Recomendação dá ciência dos fatos ao destinatário e o constitui em mora em caso de este omitir-se nos deveres legais que lhe cabem conforme explanado nos fundamentos desta Recomendação. O descumprimento desta poderá gerar responsabilidade, civil e criminal, em especial em relação à ausência de comunicação ao Conselho Tutelar e/ou à família acerca da falta de frequência dos alunos das escolas públicas de Manari/PE.

A sanção está prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, como já anotamos.

vi. Vigilância quanto a privatização dos sistemas de ensino: um número significativo de municípios brasileiros tem adotado esses sistemas educacionais em sua rede educacional, comprados de grandes grupos ou empresas da rede privada, muitos deles com materiais inadequados à realidade dos alunos. Estas *parcerias* normalmente envolvem a aquisição de modelos didáticos, treinamentos para professores e intervenção na execução de políticas educacionais, desconsiderando-se que a Educação de qualidade exige planejamento conjunto com os atores locais e que apenas usar grife de grupos ou organizações privadas não é, necessariamente, garantia de qualidade. Ademais,

muitas dessas redes passam aos pais e à comunidade de forma geral a ilusão de que o nível de ensino através desses sistemas é igual ao dos colégios particulares, o que nem sempre corresponde à verdade. Com isso estamos assistindo a uma terceirização da educação, desacompanhada de um debate com a sociedade (NUNES, 2016).

Neste interim, observamos um conjunto de irregularidades sujeitas à atuação do Ministério Público, que vai desde a ausência de participação da comunidade na vida orgânica da escola à ausência ou desprezo aos projetos pedagógicos próprios resultantes de desdobramentos sobre a realidade de cada local.

Por fim, o Ministério Público tem papel crucial para garantir educação de qualidade como um *direito social*. Além disso, em conjunto com o Conselho Tutelar pode promover a democratização da educação não só como o acesso, mas também com a permanência de todos no processo educativo.

5.3.3 A interface do Tribunal de Contas na efetivação do Direito à Qualidade da Educação

A efetividade do direito humano à qualidade da educação em suas múltiplas faces seguramente está longe de ser alcançada em plenitude, porque dela depende, além das questões de financiamento, questões de ordem subjetiva – como a cultura, as condicionalidades socioeconômicas, as afirmações de identidades religiosas, etc. Logo, em qualquer dos Estados nacionais, a qualidade é meta ainda [e continuamente] a ser perseguida.

Sem dúvida, a tarefa é abstrusa e complexa, pois o componente escolarização tem funcionado, ao longo da história do Brasil como instrumento definidor de desigualdades, como por exemplo, para a negação de direitos políticos, ou na execução penal. Nestes casos, tem funcionado também para criar e/ou perpetuar desigualdades. Do inverso, a educação pode ser o instrumento inigualável para se ter acesso aos outros direitos fundamentais.

O Tribunal de Contas de Pernambuco – instituição encarregada da fiscalização da aplicação de todo o dinheiro público pertencente ao estado e aos municípios de Pernambuco, tem a obrigação de monitorar as políticas públicas da educação como possibilidade de concretizá-la como direito humano. Atua, dessa forma, para atenuar as distorções existentes, e exigir dos Poderes Públicos as medidas adequadas para se chegar a um *estado mínimo de qualidade*, sobre a qual disporemos a partir de agora.

a) O lugar da circulação do discurso de promoção da qualidade educacional do Tribunal de Contas de Pernambuco: os Termos de Ajustamento de Gestão para a qualidade da Educação

No âmbito do Controle Externo das gestões públicas, tem-se buscado processos mais democratizantes em que as decisões tomadas advenham de um consenso formado entre as partes envolvidas: cidadãos, empresas, entidades, organizações sociais e governo, ou outros, quando houver. De tal forma, forçando o rompimento com a lógica excessivamente repressiva e/ou sancionatória da atividade de controle, incorrendo no aumento da eficácia da atuação do Poder Público. Assim como expressa Ferraz (2010, p. 209):

afina-se com a moderna tendência da Administração Pública e do Direito Administrativo, menos autoritário e mais convencionais, imbuídos do espírito de ser a consensualidade alternativa preferível à imperatividade, sempre que possível, ou em outros termos, sempre que não seja necessário aplicar o poder coercitivo.

Caracteriza-se, desse modo num controle consensual, instituído a partir de uma relação de colaboração entre controlador e controlado. Em outras palavras, as Cortes de Contas vêm

promovendo uma alteração do paradigma de atuação calcado na ameaça aos sujeitos (des)obedientes com sanções e, com isso, adotado uma abordagem mais complexa, estimuladora de novas condutas e mudanças de comportamento social.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas têm adotado formas de controles que estimulam e incentivam práticas de administração pública por parte de seus jurisdicionados, com vistas a assegurar os direitos humanos fundamentais, como deveres constitucionais do Estado de observância obrigatória. Neste íterim, estes Tribunais estão implementando instrumentos extrajudiciais no sentido de estimular os administradores públicos para o engajamento de melhoria da gestão pública denominados Termo de Ajuste de Gestão (TAG), que de acordo com Araújo e Alves (2012), trata-se de um mecanismo do sistema de controle da administração pública na gestão de recursos públicos, que tem como objetivo impedir a atuação administrativa fora dos limites do sistema legal institucionalizado.

Especificamente, como explica Andrada (2017), o Termo de Ajustamento de Gestão

é um instrumento legal através do qual o Tribunal de Contas poderá ajustar com os seus jurisdicionados novas práticas de gestão que visem corrigir, em determinado prazo, irregularidades verificadas em denúncias ou processos administrativos. [...] com a finalidade de zelar pela boa prática de gestão pública, valorizando e estimulando as ações administrativas corretivas que evitem desperdícios ou desvios de recursos públicos, estancando de imediato as irregularidades eventualmente detectadas. O Tribunal, com o TAG, passa a ter ferramentas eficazes para ações proativas de monitoramento e acompanhamento das gestões públicas.

A competência para os Tribunais de Contas firmarem o TAG decorre do artigo 71, IX, da Constituição Federal, que prevê para eles o poder-dever de assinarem prazo para que o órgão ou entidade adote as providências para o exato cumprimento da Lei, se verificada a ilegalidade. Igualmente, o artigo 59 da Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que as Cortes de Contas, na fiscalização do cumprimento da correta gestão fiscal, alertarão os Poderes e órgãos, quando verificarem fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

A fundamentação para a instituição do TAG também teria amparo no “preâmbulo da Constituição da República, que compromete o Estado Brasileiro, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.” (ARAÚJO e ALVES, 2012, p. 84). Não obstante, diversos Tribunais de Contas passaram a incorporá-lo em suas leis orgânicas, como é o caso do Tribunal de Contas de Pernambuco.

A aplicabilidade do TAG funciona numa relação de barganha, com a suspensão de aplicação de sanção ou penalidade ao gestor público, desde que sejam obedecidas as condições e os prazos previamente estabelecidos em termo, como a clara Barroso Filho (2014, p. 392):

Implementa-se um acordo de vontades entre controlador e controlado, por meio do qual o último *se compromete a cumprir a lei, a alcançar o objetivo da política pública*; em troca, fica suspenso o andamento de processo que lhe poderia resultar em penalidade (*grifos inseridos ao original*).

Pelo exposto, ressalta-se que as atividades do Estado (entendidas como políticas públicas) estão implicadas na efetivação dos direitos subjetivos e na obrigação constitucional do Estado de atingir eficientemente os resultados necessários para a sua satisfação. Além disso, a solução negociada dos conflitos pressupõe melhores resultados, vez que a punição ao gestor, não necessariamente tem promovido a melhoria da política pública.

Araújo e Alves (2012, p. 87) ainda indicam que a assinatura do Termo é norteada pelos princípios da consensualidade, voluntariedade e boa-fé

- 1) **Consensualidade.** Impõe à Administração Pública o dever de, sempre que possível, buscar a solução para questões jurídicas e conflitos pela via do consenso. A consensualidade é alternativa fundamental e necessária e, em matéria de controle público representa o novo paradigma, no qual o Direito Administrativo caminha da rigidez autoritária à flexibilidade democrática.
- 2) **Voluntariedade.** Por esse princípio temos que as partes devem participar do procedimento de forma livre, voluntária, exercendo assim em plenitude a autonomia, sem afetar a discricionariedade do gestor.
- 3) **Boa-fé.** Se houver indícios de má-fé ou se o dano já tiver ocorrido, o TAG não será cabível (*grifos conforme o original*).

Nisto reside a vedação de assinatura do TAG quando configurado desvio de recursos públicos, ou improbidade administrativa. Além disso, diante da inobservância dos termos consensualmente assinados, das regras de procedimento, ou do não alcance de metas pactuadas, estará o gestor sujeito a aplicação de sanção, conforme inscrito na cláusula terceira no Termo formalizado em 24 de fevereiro de 2014 com o gestor do município de Agrestina-PE:

O não cumprimento pelo compromissário de quaisquer das obrigações especificadas será considerado inadimplemento do Termo, sendo-lhe aplicado multa, nos termos do Art. 73, I e III da Lei 12.600/04 e alterações posteriores (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), sem prejuízo de outras sanções legalmente previstas.

Para verificação de cumprimento, o Termo de Ajustamento de Gestão será monitorado regularmente pelo relator, que poderá solicitar informações periódicas sobre seu adimplemento. Também é disponibilizado em banco de dados eletrônico, com vistas à transparência dos atos públicos, podendo ser acompanhado pelos populares. Ressalte-se que esta Corte também utiliza instrumentais, tais como recomendações, advertências, multas e as recusas das contas anuais, sob pena última de inelegibilidade do dirigente municipal.

No estado do Pernambuco, o Termo de Ajustamento de Gestão foi introduzido na Lei Orgânica do respectivo Tribunal de Contas (TCE-PE) como mais uma modalidade de processo, por meio do qual é exercida a competência de controle externo, com alterações trazidas pela

Lei Estadual n. 14.725, de 9 de julho de 2012, que acrescentou o artigo 48-A à Lei Estadual n. 12.600, de 14 de junho de 2004.

Art. 48-A. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através do Conselheiro Relator, a qualquer momento, poderá propor ao representante do jurisdicionado Termo de Ajuste de Gestão, sempre que, em juízo de conveniência e oportunidade, de ambas as partes, entender que atende aos interesses protegidos por lei. Parágrafo único. O Termo de Ajuste de Gestão e o correspondente processo serão regulamentados em ato normativo específico.

Em caráter regulamentário, este Tribunal de Contas expediu a Resolução nº 16 de 27 de novembro de 2013, depois revogada pela Resolução n. 02, de 07 de janeiro de 2015. Esta última, que “regulamenta o Termo de Ajuste de Gestão, e o correspondente processo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco” expressa no terceiro artigo as condições mínimas exigidas para assinatura do referido Termo.

Art. 3º O TAG será celebrado entre o Tribunal de Contas e o gestor responsável pelo Poder, órgão ou entidade submetido ao seu controle e conterá: I – a identificação precisa do gestor responsável e do Poder, órgão ou entidade envolvidos; II – as obrigações do jurisdicionado, de maneira clara e objetiva, e os respectivos prazos de atendimento; III – as sanções a serem aplicadas em caso de inadimplemento, total ou parcial, das obrigações; e IV – outros elementos necessários ao seu fiel cumprimento.

No artigo imediato, esta Resolução estabelece as situações em que não são permitidas a utilização de assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão. Nele está exposto:

Art. 4º É vedada a celebração de TAG: I - *sobre ato ou procedimento relacionado ao cumprimento de limites constitucionais*; II - sobre ato ou procedimento enquadrado como crime ou indício de improbidade administrativa, nos termos dos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429, de 1992; III - sobre ato ou procedimento objeto de deliberação anterior do TCE-PE; IV - sobre ato ou procedimento objeto de TAG rejeitado ou não homologado; V - com gestor signatário de TAG em execução, sobre a mesma matéria; VI - com gestor que tenha descumprido obrigações assumidas por meio de TAG, até o final da sua gestão; VII - caso esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos; e VIII - no âmbito de análise de prestação de contas anual (*grifo inserido ao original*).

Situa-se, no âmbito das vedações de celebração de TAG os casos em que se trata do cumprimento dos limites mínimos constitucionais conferidos como gastos da educação, resguardando os interesses do gasto mínimo para efetivação do direito. A respeito da aplicação de Termos de Ajustamento de Gestão, Barroso Filho (2014) destaca que a Corte de Contas de Pernambuco foi o Tribunal que mais os apôs, com destaque à área educacional.

Os números dos processos dos Termos de Ajustamento de Gestão assinados foram disponibilizados pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, por meio de consulta baseada na Lei de Acesso à Informação. Com isso, foi possível acessar os pareceres dos relatores referentes ao julgamento de cumprimento de objeto assinado no portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Conforme os dados disponíveis, entre 2013 e 2017, foram celebrados meia centena de Termos de Ajustamento de Gestão entre municípios pernambucanos ou governo do estado e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, dos quais, trinta e quatro foram na área de educação, distribuídos pelas temáticas apontadas na Tabela 07.

Dos Termos firmados, dez gestores municipais descumpriram integralmente o acordo, e treze (des)cumpriram parcialmente, sendo-lhes aplicada multa conforme cláusula acordada entre as partes. Nota-se, entretanto, que estes Termos de Ajustamento de Gestão assinados versavam, em alguns casos, em mais de uma temática da política de procedência educacional.

Tabela 07:
CELEBRAÇÃO DE TAG CONFORME TEMÁTICA EM EDUCAÇÃO

Item/finalidade	2013	2014	2015	2016	2017
Merenda Escolar: Adoção de procedimentos pertinentes a aquisição, planejamento, controle, responsabilidade, fiscalização, armazenamento e distribuição.	07	07	-	-	-
Transporte Escolar Avaliação de contratação de serviços de transporte escolar.	01	02	03	-	-
Infraestrutura Escolar Definição de cronograma de execução de obras e adequações dos prédios escolares	06	06	09	01	-
Qualidade Prestacional Proceder concursos públicos, assegurar formação continuada e instrumentos de controle social	03	03	-	02	-
Gestão Educacional Cumprir medidas corretivas, relacionadas a processos licitatórios e de gestão de pessoas	02	-	-	-	01

Fonte: TCE-PE, 01 de dez. de 2017

Também é possível verificar que estiveram majoritariamente concentrados na busca de soluções, correção de procedimentos, com vista ao alcance de uma eficiente política de merenda escolar nos municípios do Estado, envolvendo adequação de ações em toda cadeia, desde a contratação de fornecedores, passando pelo armazenamento, distribuição, responsabilização, até o fornecimento aos alunos beneficiários. Isso foi explicado por uma publicação no caderno de Política do portal de notícias *JC online*, em 22 de fevereiro de 2015, que tinha como título, “TCE quer criar padrão de qualidade na educação em municípios de PE”.

Conforme o texto apresentado, o foco do Tribunal de Contas de Pernambuco era melhorar o padrão do transporte e da merenda escolar. Para isso, firmou os Termos de Ajuste de Gestão com prefeituras e governo do estado.

Focado principalmente na educação, [...] a ideia é eleger municípios em cada região do Estado para que eles sirvam de exemplo para os demais, situados no entorno. Instrumento de controle externo adotado pelo órgão para verificar a boa aplicabilidade do recurso público, o TAG, nesse caso, *estipula metas e prazos para que o serviço de educação municipal atenda a um padrão de qualidade aceitável* (ALBUQUERQUE, 2016 – grifos inseridos ao original).

Registra o processo 1603028-0 (2016, p. 02) que:

de acordo com o Planejamento Estratégico desta Casa para o período de 2013-2018, foi estabelecido, dentre os objetivos traçados, *uma atuação mais forte em áreas de maior relevância para a Sociedade*, sendo certo que a *educação* foi uma das prioridades eleitas. E um dos focos desses trabalhos é a *Merenda Escolar*, uma vez que tal item é de *expressiva materialidade*, bem como de *grande importância para a melhoria da condição de aprendizagem dos alunos*, não deixando de ser objeto de análise aspectos relacionados à estrutura física das escolas e à qualidade dos serviços prestados (*grifos inseridos ao original*).

Note que essa Corte compreende que a qualidade educacional, passa impreterivelmente pelo acesso à alimentação, as condições de acesso (transporte escolar), assim como os elementos de acolhimento e satisfação de acomodação dos estudantes e professores no labor educativo. Não obstante, os municípios selecionados para inspeção decorrem de um diagnóstico realizado em que se constatou graves problemas na gestão educacional, utilizando para isso um cruzamento de alguns indicadores sociais, como disposto:

Foi realizado um diagnóstico sobre a situação da educação nos municípios do Estado, procedimento esse baseado numa série de indicadores fornecidos pelo Ministério da Educação, como o IDEB nos níveis fundamental 1 e 2, metas a serem atingidas do IDEB no fundamental 1 e 2, fracasso escolar no nível fundamental e taxa de distorção idade-série no nível fundamental (TDI), culminando na elaboração de uma classificação desses entes federativos, tendo sido selecionados para fiscalização *in loco* aqueles com mais baixo desempenho (processo 13068210, 2013, p. 02).

O critério de seleção adotado pelo Tribunal de Contas do estado de Pernambuco aponta situações em que, provavelmente, o desenvolvimento dos direitos sociais sofre as mais severas violações e que a dignidade humana é ameaçada pela ausência de condições mínimas de sobrevivência, como alimentação, acesso a água potável e a população estudantil é beneficiária do Programa Bolsa Família. Os relatos apresentados pelos técnicos do TCE-PE confirmam as condições das escolas mais pobres para os alunos mais pobres, trazidas por Daniel Ximenes (2014), haja vista que a melhoria da infraestrutura escolar *tomou por susto* o lugar do Transporte Escolar no foco de observância dos Termos de Ajustamento.

Como já sabemos, as auditorias investidas pelo TCE-PE tinham como principal foco a alimentação escolar, abordando especificamente o “processamento do serviço da merenda relativo à aquisição, armazenamento, distribuição, fiscalização e controle” (Processo 1603028-0, 2016, p. 01) de modo a possibilitar a proposição de melhorias. Daí, no que concerne à alimentação escolar, as ações recorrentes nos Termos levantados listam de resoluções de problemas como: a) formação continuada das merendeiras; b) armazenamento inadequado dos produtos alimentícios; c) qualidade e quantidade da merenda fornecida insatisfatórias; d) controle na distribuição e recepção dos gêneros alimentícios; higiene e equipamentos de manipulação da alimentação escolar, dentre outros.

A respeito do Transporte escolar, o Tribunal de Contas do estado de Pernambuco fez observância ao que dispõe: a) adequação dos transportes às normas exigidas pelos órgãos de trânsito; b) certificação dos condutores; c) manutenção da frota e dos equipamentos de segurança; d) exigir da empresa contratada a comprovação que os condutores dos veículos possuam carteira nacional de habilitação, na categoria compatível com o veículo a ser conduzido; e) verificação das rotas dos transportes escolar para facilitar o acesso do estudante à escola.

Em que compete à Infraestrutura, os Termos de Ajustamento de Gestão anotaram como resolutividade realizar,

visando à melhoria do ensino público, os devidos reparos na infraestrutura das escolas municipais onde se apresentem falhas e/ou deficiências na parte hidrossanitária (bacia sanitária, fossas, caixas de descarga, pias, torneiras, tubulação de esgoto, água encanada, cisterna, etc), na parte elétrica (lâmpadas, fios, interruptores, tomadas, etc), na parte de instalações físicas, móveis e utensílios (piso, reboco, telhado, armário, birô, carteira escolar, quadro branco, geladeira, ventilador, etc) (processo 1306798-9, 2013, p. 02 – grifos inseridos ao original).

Entre os problemas de gestão apontados, listam-se; a) excesso de contratos temporários; b) má remuneração de profissionais; c) problemas de comprovação de prestação de contas; d) licitações em desacordo com a legislação.

Inevitavelmente, todos os itens mencionados nos casos acima geram/impedem a qualificação da educação e, claro, impacta na dimensão da proteção integral dos sujeitos aprendentes. Porém, ao consideramos a totalidade dos municípios inspecionados nas áreas educacionais, alguns relatórios justificam a tomada de ajustamento da gestão com vistas a melhoria dos serviços de educação.

Inscrevem-se, nestes termos:

Quadro 17: TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COM FOCO NA QUALIDADE DO SERVIÇO EDUCACIONAL PRESTRADO		
Processo	Data de pactuação	Obrigações Pactuadas para a qualidade dos serviços de Educação
1306798-9	25/04/2013	- Instituir os Conselhos de Educação e do FUNDEB
1306821-0 e 1401666-7	30/05/2013 26/03/2014	- Elaborar e apresentar a este TCE plano de capacitação para os profissionais de educação, detalhado por tipo de profissional e período de execução, com prioridade para os professores que atuam nas classes multisseriadas. - Promover gestões para reduzir gradativamente o excesso de contratos temporários com a realização de concurso público.
1403519-4	15/04/2013	- Realizar, concurso público para provimento de diversos cargos na área de educação.

Fonte: TCE-PE, 01 de dez. de 2017

Estes elementos apontados pelo TCE-PE como produtores de qualidade foram observados outrora nos discursos da arena educacional do Semiárido (NASCIMENTO, 2013).

Ali, pontuamos quão severa para a qualidade era a relação de domínio do chefe do Poder Executivo sobre as gestões dos Conselhos promoventes dos direitos infanto-adolescente, ou a não efetivação de Planos de Cargos e Carreiras, com a opção pelo contrato por tempo determinado. Montado numa estratégia de hegemonia, essas relações tendem a desgastar drasticamente a constituição de políticas educacionais que visem a proteção integral.

Ora, perseguindo os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, a participação, a democracia, a cogestão, o diálogo entre os diversos atores, compõem-se como caminho a seguir. E como nos alerta Moacyr Gadotti, quando trata da qualidade do ensino, afirma que, pelo menos duas razões justificam a implantação de um processo de gestão democrática.

Primeira porque a escola deve formar para a cidadania e, para isso, ela deve dar o exemplo. A gestão democrática da escola é um passo importante no aprendizado da democracia. A escola não tem um fim em si mesma. Ela está a serviço da comunidade. Nisso, a gestão democrática da escola está prestando um serviço também à comunidade que a mantém. Segunda porque a gestão democrática pode melhorar o que é específico da escola: o seu ensino (GADOTTI, 2010, p. 03).

O fazer pedagógico encara, portanto, o fazer político e a participação pertence à própria natureza do ato pedagógico. Sem a presença dos Conselhos da educação, há a inviabilidade da triparticipação para consecução da qualidade-proteção.

A formação continuada indicada a se constituir como um elemento da qualidade desejada, visa subsidiar a superação das dificuldades constantes na formação inicial, porém não vai ser redentora dos males da má-qualidade quando os *temporários* ocupam importante percentual dos servidores da educação. Cabe lembrar que “numa sociedade em que as oligarquias e o nepotismo são características, o clima organizacional é permeado pela fragmentação, alienação e hierarquização da vida” (NASCIMENTO, 2013, p. 196) que se mantém e se amplia com práticas clientelistas, com a inserção de correligionários no serviço público através dos contratos de prestação de serviço.

Nota-se, então, que nascendo de situações críticas, a partir de auditorias e fiscalizações do TCE-PE, a utilização desse instrumento tende render resultados de impacto na qualidade da educação para a proteção integral de crianças e adolescentes, e reforça a compreensão de que este órgão é, também, um indutor de políticas públicas que realizem os direitos sociais – a partir do momento em que, como órgãos tributários do controle público, agem de forma a promover junto aos seus jurisdicionados e deles cobrar a racionalização das ações efetivadoras dos direitos fundamentais previstos no marco legal nacional e internacional.

b) As práticas sociais incorporadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco

O Termo de Ajustamento de Gestado oriundo do órgão do Controle Externo vêm sendo incorporado às leis orgânicas dos Tribunais de Contas como uma alternativa de busca consensual para o acerto na Administração Pública (BARROSO FILHO, 2014), de formar a precaver a degradação de situações já críticas, apontadas pelas auditorias e fiscalizações desses órgãos de gestão (ALBUQUERQUE, 2016).

Neste sentido, torna-se insuficiente o controle da arrecadação e dos gastos públicos sob o prisma da legalidade. É mister associar esse controle a avaliação de impacto causados pela aplicação dos recursos em conformidade com as políticas públicas construídas. Aqui não se trata de uma defesa meramente do trinômio *economicidade-eficiência-eficácia*, mas trata-se da destinação privilegiada de recursos, conforme anunciado no quarto artigo do Estatuto. Certo que a Administração Pública precise manter o equilíbrio das contas públicas, mas não pode deixar de gastar em determinadas áreas, sequer pode gastar menos, o que torna imperativo o resultado qualificado derivativo de suas ações.

As afirmações de direitos sob a ótica da proteção integral que vinham sendo afeitos até meados da segunda década no atual milênio, haviam observado importante avanço na aplicação de recursos para a política de atendimento à criança e ao adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, e as regras de cofinanciamento determinadas pela Constituição, lançaram as bases de um custeamento de *gasto social* – aprimoradas para garantia do funcionamento das políticas implicadas no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. “Desse modo, novas políticas, mais específicas, passaram a ter financiamento próprio e outras, já existentes, tiveram seus recursos expandidos e qualificados, na direção do atendimento” (ARARIPE, 2015, p. 306), o que exigiu o aperfeiçoamento de mecanismos de controle que atuem de maneira a vigiar, guiar e corrigir condutas para se ter uma boa administração pública.

Neste contexto, a função de controle passa a ser concebida de modo a transbordar os limites do controle tradicionalmente feito através de instrumentais sancionatórios, e passa a ser organizada a partir da ruptura desse modelo para exsurgir um novo paradigma calcado na sistematização de alternativas consensuais para consecução do direito fundamental, com eficácia imediata – no caso dos Termos assinados em busca da qualidade educacional, pela Corte de Contas de Pernambuco. De tal forma,

A atuação dos Tribunais de Contas poderá assumir maior destaque no que se refere à efetividade dos direitos fundamentais, por meio do auxílio (mediante a utilização de novos mecanismos de controle externo) na tomada de decisão pelos administradores públicos na aplicação de normas de direitos fundamentais e mediante a fiscalização do resultado concreto da referida aplicação (CUNDA, 2011, p. 124).

Desta feita, de forma a coadunar com a materialização da proteção integral por meio da observância dos direitos infanto-adolescente, a atuação do TCE-PE imprime uma nova prática social ao campo discursivo da qualidade da educação pelo fomento de boas práticas na administração pública, da elaboração e a implementação das políticas que incidem diretamente a resolução do problema observado por sua intercessão, da implementação de novas práticas regulatória na relação fiscal, e de uma opção de uma análise qualitativa nas contas públicas. Neste ínterim, não será apenas o mote do financiamento que possibilitará a consolidação de um *sistema protetivo* capaz de garantir direitos a crianças e adolescentes.

Por esta lógica, deve ser levado em consideração, também, o acompanhamento da elaboração e execução das leis orçamentárias (começando pelos planos plurianuais, passando pela lei de diretrizes orçamentárias, até o orçamento propriamente dito) e, para isso, é mister a contribuição do Tribunal de Contas especialmente em busca de efetivação da participação social e transparência na execução das contas pública.

De forma mais ampla, a criação de fundos orçamentários específicos para as políticas de atendimento da infanto-adolescente em caráter local e nacional (Fundo da Infância e da Adolescência) pelo artigo 88 do Estatuto⁹⁴, exige a aproximação de pessoas e entidades da linguagem financeiro-administrativa e a ampliação destes sujeitos no ciclo orçamentário – só sendo possível com a estrita contribuição do Tribunal de Contas, em que pese o caráter pedagógico e educativo dos processos e dos procedimentos fiscalizatórios.

Outrossim, no Plano Nacional de Educação (2014-2024) a figura dos Tribunais de Contas comparece, de forma expressa, na estratégia 04 da meta referente à ampliação do financiamento da Educação (meta 20):

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do Art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os *Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (grifos inseridos ao original)*.

Nesse rumo, cabe às Cortes de Contas atuarem em colaboração com os agentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no esforço de promover o controle externo (seja social, seja institucional), e assegurar o financiamento mínimo à

⁹⁴ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

qualidade da Educação, haja vista que os direitos fundamentais têm uma relação direta com as finanças públicas.

5.4 Convergências para a proteção integral infanto-adolescente vislumbradas num discurso (nem tão novo) de qualidade Educacional

A esta altura, podemos claramente afirmar que 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 de controle para a Proteção Integral.

Notadamente, o Conselho Tutelar, o Ministério Público e o Tribunal de Contas ocupam lugares privilegiados de *impor* o dever da determinação das providências destinadas a assegurar que o Estado, a família e a comunidade assegurem tal direito. Para esta finalidade, opera através dos pilares sobre os quais se assenta o Estatuto da Criança e do Adolescente, quais sejam: a) o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; b) as Políticas Públicas de atendimento a crianças e adolescentes, e; c) as Medidas de Proteção dirigidas a crianças e adolescentes, sempre que estas tiverem seus direitos ameaçados ou violados, isto é, em situação de risco pessoal ou social.

Políticas públicas podem ser consideradas como as ações do Estado que visam atender ao interesse público, condicionando a decisão dos agentes estatais. A sua concretização e real efetividade como garantidoras da conservação de garantias fundamentais, de modo a se alcançar a materialização dos direitos, ou seja, *sanar as omissões* do Estado está prevista nas normas supranacionais que visam a proteção dos direitos sociais de cunho prestacional. São elas, além da positivação do direito, que asseguram que os infantis restaurem os direitos violados ou acessem com *oportunidades e facilidades* os meios de desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e para afirmação de sua dignidade (Art. 3º, ECA).

E, apesar de parecer óbvio, a este artigo do Estatuto foi acrescentado solitário parágrafo, em 2016, para que dirimam quaisquer dúvidas, a quem se destina as normas aí estabelecidas:

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

E sua interpretação só pode ser feita levando-se em consideração seus *fins sociais* e as exigências do *bem comum* e usufruindo as efêmeras fases da vida que são a infância e a adolescência (Art. 6º, ECA).

Neste propósito, o direito educacional pelo Estatuto anunciado possui um viés de utilidade social, pautado em valores que presidiram a *vontade* deste 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 admoesta 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.

Portanto, versa-se da afirmação dos direitos da criança e do adolescente no *plano positivo*, como um valor axiológico revestido de universalidade. Entretanto, embora se possa esperar a prestação, a efetividade das políticas públicas resulta dependente da *narrativa* sobre a disponibilidade de recursos por parte do destinatário da pretensão: o Estado. Esse é um limite fático, que precisa ser ponderado, especialmente frente as narrativas realizadas sob discursos de *sanear os gastos sociais*, tendo em vista que o gasto público é condição *sine qua non* da eficácia dos direitos humanos, dentre os quais a qualidade educacional.

Outrora afirmamos, em tais condições, o direito pode ser requisitado/restaurado por via da judicialização. Entretanto, neste trabalho o TCE-PE, o MPPE e o CT imprimem *discursivamente* a qualidade pela ação *extrajudicial* e nos levantamos algumas questões, que nos ajudarão a pensar a (in)efetivação da proteção integral pretendida nas práticas sociais destes sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

i. Pelos discursos de proteção integral infanto-adolescente feitos, alguns paradoxos do nosso estado pernambucano vêm à baila, muito em parte pela exacerbada desigualdade social (política, racial, geracional, econômica, sexual, etc.), de modo que são constatadas as condições propícias de violação e desrespeito aos direitos fundamentais – dos quais a educação. Ora, a fragmentação da atuação desses atores, em desrespeito ao que está protagonizado pelo Estatuto, não seria, em si, uma primeira violação dos direitos humanos?

Nas práticas sociais, os três sujeitos se *encontram* em sobreposição de atividades em Manari-PE. No material de atuação do MPPE ou no TAG (ambas de dezembro de 2014), não há nenhuma referência a um ou a outros sujeitos, mesmo que, tanto do MPPE como o TCE-PE

encontrassem na merenda e precariedade na infraestrutura das escolas ⁹⁵, a falta da *qualidade da educação*. Além disso, o Ministério Público de Pernambuco recomendou ao Prefeito e ao Secretário de Educação daquele Município que

- a) adotem as providências necessárias a fim de implementar na rede de ensino a FICAI – Ficha do Aluno Infrequente, comunicando ao Conselho Tutelar e à família as faltas do aluno mensalmente;
- b) formem grupos de visitantes nas escolas, a fim de apurar as razões de eventual evasão escolar.

No Município de Manari, desde 2009 os Conselheiros Tutelares ocupam assento no Conselho do Fundeb, e jamais fizeram utilização do SIPIA. Há a possibilidade de que o Conselho Tutelar tenha participado das atividades desenvolvidas pelo MPEduc, se não, pelo menos como destinatário dessa recomendação. De certo, estes dois órgãos mantêm alguma relação já que pelo fluxo funcional, previstas no Estatuto, eles se entrecruzam.

A função da articulação desses sujeitos seria a potencialização dos esforços (a até a redução de custos), a diminuição dos danos e dos fatores de vulnerabilidade que ameaçam a saúde social, e o bem-estar dessa população. Se ampliássemos o olhar sobre as práticas sociais presentes na atuação da família, das instituições e da sociedade como um todo, a fragilidade da articulação dos sujeitos do SGDCA é, um dos fatores que levam a desqualificação da educação.

ii. O reconhecimento da categoria infanto-adolescente como sujeitos de direitos, imprime a possibilidade destes sujeitos atuarem politicamente nos destinos da própria educação, seja pela organização estudantil, seja pelos mecanismos democratizantes do processo de ensino-aprendizagem. Ora, a despeito de não haver nenhuma menção aos grêmios estudantis (ou outra forma de organização desse segmento), a ausência de Projetos Pedagógicos e Regimentos Internos nas escolas insinua a precariedade de formas de participação dos aprendentes. O silenciamento não é uma das formas de violência contra as infâncias construídas, inclusive, ao lastro da história brasileira? E como enfrentar tais questões? Como respeitar os direitos de cidadania das crianças? Como propiciar que deixem de ser *infans* (aqueles que não falam) para que adquiram voz e poder?

A vocalização, de interpretação tendenciada à quebra de limites impostos pelos adultos, é uma das formas de autoconsciência e de consciência do mundo (FREIRE, 2011), sobre os motivos de sua existência e a possibilidade de oferecer opções de enfrentá-la. Neste contexto, a dificuldade na efetivação dos direitos não é estaque ao fator jurídico. Mas, sobretudo pela ausência de políticas públicas e de recursos (financeiros e pedagógicos) para a implementação

⁹⁵ No cardápio do MPEduc há outros itens, como a falta d'água boa para consumo nas escolas, ausência de formação continuada, controle de frequência dos professores, ausência de Projetos Pedagógicos nas escolas, ausência de biblioteca escolar, de adequação dos prédios às normas de AEE, etc.

dos direitos. Mas, também, é um fator cultural, em que pese o nosso arranjo social ainda não visualiza a criança e o adolescente como sujeito de direitos.

Nesse caso, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Conselho Tutelar podem mais que fomentar políticas públicas, podem promover a participação infanto-adolescente como fator decisivo nas construções e constituição dos Planos de Direitos Humanos das Infâncias, por exemplo. Nesta acepção, reconhecer o que é específico das infâncias e entender as crianças como cidadãs, pessoas que produzem cultura e são nela produzidas, que possuem um olhar crítico que vira pelo avesso a ordem das coisas, subvertendo essa ordem. Ao enxergá-las desse modo há possibilidades de não apenas entendê-las, ou aprender com elas, mas de ler o mundo a partir do ponto de vista da infância – não de forma ingênua, mas de entendimento do mundo que é dado às crianças.

iii. O Conselho Tutelar é considerado como a *porta de entrada* para o (re)conhecimento das demandas em relação à criança e ao adolescente no município. As inúmeras situações de violação de direitos que deixam de ser registradas adequadamente se constituiria em diagnóstico/relatório com fins às respostas as demandas concretas observadas, ampliando a possibilidades de resolutividade, não se constitui numa gravíssima desproteção da criança e do adolescente?

De tal modo, a análise e o detalhamento das peculiaridades que envolvem o atendimento aos infantis devem ser o fundamento da *destinação privilegiada de recursos*, tendo como horizonte a proteção integral. Neste caso, tanto o Tribunal de Contas quanto o Ministério público têm dispositivos determinatórios para forçar que as anotações tornem-se regularmente uma atividade do Conselho Tutelar e fonte primária para a definições das políticas de atendimento às infâncias (Art. 136, ECA).

iv. O entendimento que a qualidade da educação é dever precípua de todas as pessoas. No contexto do SGDCA, a educação repousa no eixo *promoção dos direitos*. Talvez, seja a política que mais faz sentido de ali se situar, já que dela espera-se o preparo da sociedade para usufruir a cidadania e, designadamente, problematizar, contextualizar, discutir criticamente a garantia e a ampliação desses direitos. Para tanto, os profissionais da educação não precisariam fazer um deslocamento da concepção que têm sobre a educação e sobre o Estatuto (e os direitos humanos, no geral), promovendo um esforço de mobilização da sociedade, e em parceria com os demais eixos do SGDCA, de modo articulado, integral e integrado a fim de qualificar a educação? Afinal, a escola sozinha não seria capaz de promover a proteção integral, mas é a única instituição que tem capilaridade de estar em todos os lugares ao mesmo tempo e com todos os públicos, mobilizando um exército dois milhões de professores da Educação Básica

do país. Senão, é a instituição que detém ferramentas para a re(construção) do olhar sobre os direitos no contexto da sociedade.

Naturalmente, que a educação (nem mesmo o ensino) é tarefa exclusiva desses atores. Já no primeiro artigo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, afirma que a Educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Neste viés, a qualidade da educação se perfaz a partir de um sentido de integralidade de todos os sujeitos do SGDCA, do sujeito humano, esboçada a partir das relações afetivas, identitárias, mas também nos componentes da luta de classes.

Embora tenhamos como uma das finalidades do sistema de ensino brasileiro a Educação para cidadania, não tem ido além de um adorno retórico ou se confunde com um cinismo patriota cívico – no qual se varia tanto quanto as concepções dos dirigentes educacionais locais.

Além disso, a “educação para a cidadania” presente como objetivo precípua em todos os programas oficiais das secretarias de Educação, estaduais e municipais, independe do compromisso explícito dos diversos governantes com a prática democrática. Mas não existe, ainda, *a educação para a democracia*, entendida, a partir da óbvia universalização do acesso de todos à escola, tanto para a formação de governados quanto de governantes. Ao contrário (BENEVIDES, 1996, p. 224 – *grifos conforme o original*).

Afora a observação de Benevides, Bernard Charlot (2009) interpõe ao debate dúvidas sobre o discurso de cidadania e da função social do funcionamento real da escola na sociedade atual. Conforme seu argumento, fala-se de Educação para cidadania quando se trata de escolas para pobres, para cumprir a função de apaziguamento do tolo, a fim de que ele não cause transtorno. A hipótese mais provável é que a Educação para cidadania tenha hoje “a função social de apagar as veleidades de revolta dos pobres, convidados a desistirem da violência e a se tornarem cidadãos respeitosos da pessoa e da propriedade dos demais” (CHARLOT, 2009, p. 20). Em segundo lugar, põe como dúvida a possibilidade de que se produzam vínculos sociais e cidadania em uma escola que isola os indivíduos e desrespeita os direitos básicos de convivência e de colaboração intelectual dos alunos.

Neste sentido, a escola está estruturada ainda para os governados, os que devem obedecer. Assim, entrando em colisão com o espectro democrático que a deveria orientar, de escola de formação do povo, conforme criticara Anísio Teixeira. Em tal caso,

a educação para a democracia comporta duas dimensões: *a formação para os valores republicanos e democráticos* e *a formação para a tomada de decisões políticas* em todos os níveis, pois numa sociedade verdadeiramente democrática ninguém nasce governante ou governado, mas pode vir a ser, alternativamente - e mais de uma vez no curso da vida - um ou outro (BENEVIDES, 1996, p. 226 – *grifos inseridos ao original*).

Esta perspectiva de Benevides, põe-se em encontro com as dimensões indispensáveis e indissociáveis para o atingimento da qualidade da educação, ou para a educação republicana e para a democracia, como vista do Estatuto:

a) *A formação intelectual e o respeito e promoção à constituição das identidades das infâncias*, impressa pela capacidade do ensino de introduzir os infantis num mundo que lhes antecede, neste sentido informá-lo e introduzi-lo às diferentes áreas do conhecimento, inclusive através da literatura e das artes em geral. Neste prospecto, desenvolver a capacidade da tolerância e do altruísmo e das afirmações dos berços culturais da 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, fomentado injustiças e preconceitos de classe, raça e gênero. Assim como pode levar a um padrão de *apartheid*, de apartação social, expressamente reproduzidos na forma como os conflitos políticos estão sendo administrados pela sociedade atualmente.

Em razão disso, “sem uma revolução que aproxime ricos e pobres, dando a todos a mesma chance de desenvolver plenamente seus talentos e seu potencial, o Brasil continuará profundamente injusto e desigual” (BUARQUE, 2011, p. 10). Essa realidade desnuda o fato de que, no Brasil, a desigualdade se reafirma na escola. Se, de um lado é possível averiguar que alguns entram nas unidades de ensino com dois anos de idade, outros aos seis em prédios decadentes e inapropriados à sua socialização, sequer escolarização. Isto é, “o berço da desigualdade está na desigualdade do berço” (BUARQUE, 2011, p. 10).

Neste caminho, só uma revolução republicana será capaz de (re)construir a qualidade social da educação. Porque, de fato, em nosso país, quem não têm acesso ao ensino, à informação e às diversas expressões da cultura, são, justamente, àqueles que vivem à margem da sociedade e dos bens que ela produz.

b) *A educação para os direitos da cidadania vinculada ao protagonismo infanto-adolescente* para às práticas dos deveres, em que pese a proteção contra os maus-tratos, violência e à 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 intelectivamente apenas, mas pela consciência ética, tem a capacidade de instigar os grandes valores democráticos que contemplam o respeito e a promoção as 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 para uma tomada de consciência de sua dignidade e de seus semelhantes – o que propicia o valor da solidariedade e gera a motivação de proteção. Mas, também, põe este sujeito numa melhor condição de exercer a sua soberania enquanto cidadão.

c) *A Educação para o exercício comportamental pela afirmação de sujeitos de direitos*, no sentido de enraizar no cotidiano dos indivíduos, atitude de tolerância frente ao 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 este objetivo, é preciso combater a desigualdade e educar contra a barbárie, o que exige axiologicamente uma perspectiva de formação cultural que assegure sua dimensão de experiência crítica.

Esse é um dos maiores desafios frente à formação das consciências que obedecem às regras ditadas pelo *mercado*, e em que as escolas têm imergido seus projetos pedagógicos, capitaneadas especialmente por meio das avaliações de larga escala que escalonam hierarquicamente as escolas conforme as notas obtidas nestes testes. Numa escola em que a preocupação central ou a cobrança dos gestores educacionais é baseada no aumento do IDEB, por exemplo, desde a concepção da política educacional ao plano de aula colidirá, quase inevitavelmente, com as perspectivas de colaboração e/ou solidariedade. Ora,

não basta educar para a tolerância e para a liberdade, sem o forte vínculo estabelecido entre igualdade e solidariedade. Esta implicará no despertar dos sentimentos de indignação e revolta contra a injustiça e, como proposta pedagógica, deverá impulsionar a criatividade das iniciativas tendentes a suprimi-la, bem como levar ao aprendizado da tomada de decisões em função de prioridades sociais (BENEVIDES, 1996, p. 228).

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, democracia e no desenvolvimento das capacidades de afirmação do sujeito como protagonista de sua própria história e co-construtor da historicidade local, e nacional.

Por assim dizer, na educação de qualidade e por ela, o ser humano não somente assume uma condição de abertura ao novo, mas supera a si mesmo, atualiza suas capacidades e potencialidades. Por isso, conforme Teixeira (2009, p. 25), “a tarefa primeira da educação é a humanização. Educar um homem implica ajudá-lo a tornar-se humano”, ou seja, é a proteção integral da criança e do adolescente ensejando-lhes a dignidade, a liberdade e o respeito.

Apesar disso, a escola brasileira é coagida à lógica da concorrência, e dividida entre um setor público que privilegia as estratégias de sobrevivência, e um setor privado norteado ao sucesso calculado pela entrada no ensino superior. Frente a este dilema, Charlot (2009, p. 33) observa que a escola tem abandonado o discurso da formação cidadã, cedendo lugar a um dado discurso da qualidade. Nota, entretanto, que

o problema é definir o que se entende por “qualidade”. Hoje, na lei da concorrência impiedosa, esta palavra remete à ideia de passar de ano, ser aprovado no vestibular, contribuir para a inserção bem-sucedida do país nas redes da globalização. Além disso, a concorrência virou o modo de funcionamento normal da escola.

Nesta conjuntura, embola-se num mesmo conceito, como se fossem unissonantes, a meritocracia, o sucesso e a cidadania legitimado por uma lógica socioeconômica geradora de um projeto de adestramento moralizador do povo através da educação, tal como vimos nos ferozes ataques dos legislativos estaduais e municipais aos Planos decenais de Educação, justamente naqueles aspectos que pretendiam discutir e reconhecer um projeto civilizador, includente e promotor de uma política de igualdade de oportunidades.

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 numa acepção cabal deste termo, isto é, em um regime político para soberania do seu povo, voltado para o interesse coletivo e proteção dos mais fracos. Para isso, e inclusive para superação dos ataques aos direitos humanos, a disposição de manter tais princípios como valores da sociedade – implicando o caráter laico e o ético.

Hanna Arendt (2009) atribui à formação dos seres humanos a sua introdução num mundo preexistente como condição de manutenção da vida humana, em conformidade ao que nos explica Vandrê Silva (2009, p. 560):

Ao ganhar a vida, os seres humanos também se veem na condição de recém-chegados a um mundo comum, um lastro capaz de nos ligar àqueles que vieram antes de nós, nossos antepassados, assim como às gerações futuras. Dessa forma, a natalidade se refere ao compartilhamento de formas de vida e tradições públicas de conhecimento forjadas a partir de uma linguagem pública que exigiu, de nossos remotos ancestrais, séculos para se desenvolver, uma verdadeira herança assegurada a cada pessoa pelo simples fato de ela compartilhar a condição humana.

Então, legatários desse mundo humano, os sujeitos que o adentram têm a possibilidade de transformá-lo, por meio dos processos de aprendizagem e da participação – que transcende

a cronologia da vida do próprio sujeito que a transforma. Tarefa crucial e institucional da escola que se configura pela tarefa de iniciar os infantes em certas tradições de saberes e de vidas comuns. Neste sentido, a qualidade em educação é um critério que deve satisfazer para se compreender a herança humana.

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. À vista disso, uma educação que busque assegurar a qualidade a partir 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 da humanidade* 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 a desigualdades social, 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 e OLIVEIRA, 2009, p. 202).

A qualidade da educação, portanto, é transpassada pelos limites e pelas possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. Conforme as crianças e adolescentes são introduzidos e iniciados num mundo preexistente, imbricados nos processos de escolarização, são também capazes de *iniciar algo novo* e imprevisto (ARENDDT, 2009).

Desse modo, consoante ao que afirma Vandr e Silva (2009, p. 564), a escolarização, e igualmente, o discurso de qualidade é uma categoria central do pensamento político que ambicione a transformação do *mundo que recebemos*.

Nessa possibilidade de constante renovação e transformação do mundo, reside um aspecto fundamental da condição humana e do próprio sentido de uma escolarização pública: *a especificidade de uma ação política exercida numa esfera pública, muito diferente do mero fazer ou da técnica*, como preconiza a concepção pedagógica orientada pelo ensino de “competências e habilidades” alegadamente requeridas pela difusa esfera social (*grifos inseridos ao original*).

Ressalte-se, no entanto, que *a balança que mede* a ação política para a transformação oscila tanto para a humanização quanto para a manutenção de privilégios historicamente expugnados por uma elite econômica – como vemos muito fortemente nos últimos dias. Neste último caso, a qualidade pode (a)parecer no discurso educacional como meio bastante eficiente,

mas voltado a fins ilegítimos. Ou melhor, a concepção de qualidade imposta por um discurso vinculado ao mercado tem o predicado de ditar determinados padrões que só podem significar o desejo de arrancar das mãos dos recém-chegados sua própria oportunidade face ao novo, isto é, de impedir-lhes a ação política livre neste mundo.

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 a sua própria humanização (sua relação com o EU) e o exercício de uma cidadania ativa (sua relação com o outro e com o mundo).

**Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...**

Mário Quintana

6. NOTAS DERRADEIRAS: SOB OS ESCOMBROS DOS DIREITOS HUMANOS INFANTO-ADOLESCENTE, HÁ FAGULHAS E SONHOS

A pesquisa que agora apresentamos foi construída num tempo de incerteza(s) e grave(s) crise(s), que envolve(m) todas as dimensões da humanidade: a intelectualidade, a moralidade, a afetividade, a espiritualidade e impõem à raça humana novas urgências: a ameaça iminente de colapso de nossas utopias! Complexas e multidimensionais, as facetas dessa crise afetam todos os aspectos de nossa vida: a saúde e o modo de vida, o meio ambiente e as expressões culturais, as relações sociais e as afirmações dos direitos humanos, a economia e política.

Apesar [e por causa] disso, a crise do modelo econômico e social, até então predominante, deu oportunidade para que o fortalecimento de uma ideologia e de planos neoliberais passassem a ganhar terreno no Brasil com uma nova configuração reformista-entreguista de *(re)submissão consentida* aos ditames dos países do hemisfério norte, em detrimento a uma planificação sul-sul. Conseqüentemente, nos chegam pelas várias fontes de informações disponíveis, notícias de deterioração das conquistas sociais alcançadas no Brasil até meados da década de 2015: taxas elevadas desemprego, diminuição de renda, aumento de crimes de ódio, além de uma crescente onda de mortandade que afetam em cheio, e com primazia, a população jovem e negra. Anota-se, também, a maior seca registrada no nordeste brasileiro, retração dos programas de transferência de renda, e congelamento de investimentos dos recursos públicos nas áreas fundamentais para se minimizar o fosso social do país: a previdência, a assistência, a saúde e a educação.

Ao passo que apenas oito homens possuem a mesma riqueza que a metade mais pobre da humanidade, concomitantemente a fome no mundo, em ascensão, afeta onze *por cento* da população global; e a desnutrição infantil crônica atinge 155 milhões de crianças menores de cinco anos em todo o mundo, o que aumenta o risco de diminuição da capacidade cognitiva e de desempenho na escola.

No Brasil, o número de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema caiu continuamente entre 2004 e 2014, quando cerca de 40 milhões de pessoas deixaram a linha da pobreza, porém o atual recrudescimento da miséria ocorre justamente em momento de enfraquecimento da rede de proteção social e dos programas de transferência de renda, promovidos pelo governo Temer. De tal modo, vimos observar freio – e até retrocessos, nos últimos dois anos, nos importantes avanços na garantia de direitos fundamentais de crianças e adolescentes observados desde a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – com importante destaque para os indicadores educacionais, para redução da mortalidade materno-

infantil e da miséria absoluta, para o combate sistêmico ao trabalho infantil, e ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes.

A reforma do Estado implementada no Brasil na década de 1990, é revisitada no atual governo, implicando na redução do espaço de atuação do Estado e afetando o projeto de sociedade construído no final da década de 1980. Então, como qualquer um dos direitos, do rol dos direitos humanos, a educação pública tem sofrido diversos golpes. Se há universalização de acesso, são crescentes os movimentos privatizantes que cerceiam os avanços democráticos e imprimem uma lógica fundada pela competição e com foco, quase exclusivo, no treinamento da mão-de-obra. Também [ainda], juízes tomam decisões baseadas no velho e revogado *Código de Menores*, e os defensores de direitos humanos de crianças e adolescentes semeados num *Sistema de Garantia dos Direitos enlouquecido*⁹⁶.

Declarar direitos não significa um fato óbvio para todas as pessoas, decorre de uma empreitada de luta política que resulta na expansão da cidadania. Com efeito, a aprovação e a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o ato declaratório dos direitos infanto-adolescente, não agradou todas as pessoas.

Ora, se a distinção de classe se dá pela capacidade de usufruir determinados serviços e produtos – incluindo os ofícios públicos, e as marcas do modelo assistencialista e paternalista ainda são muito presentes – sobretudo, da relação autoritária, parece óbvio esta legislação, desde sua origem, não ter contado com o reconhecimento de importante parcela da sociedade.

Aliam-se, nesta empreitada, a mídia e os professores, reduzindo o Estatuto ao tema do ato infracional e o que pensam sobre a determinação de sua penalização. E, sem entender o conjunto de princípios, diretrizes e direitos que o norteia, e que se destina a promover a proteção integral à criança e ao adolescente, o Estatuto é propagado como o vilão do imaginário social. No contexto de uma sociedade profundamente autoritária, torna-se produtor de medo em lugar de ser fonte de emancipação.

Então, a Lei que não é um dado natural, mas um acontecimento político, agrega tensões, contradições e forças para sua anunciação e, igualmente, para sua revogação. Como discurso, é um acontecimento estratégico motivador de práticas sociais heterogêneas. E, neste contexto, também o Estatuto da Criança e do Adolescente foi promulgado dialeticamente [talvez contraditoriamente] na tensão entre a garantia das *condições mínimas* de sobrevivência e a oposição à criminalização da pobreza noutra ponta. Em termos discursivos, essa lei passou pela *realização* do medo: da pobreza, da revolta dos povos, do não desenvolvimento.

⁹⁶ Conforme publicação homônima, que teve como pretensão “mostrar como estamos distantes do ideal, e também longe da doutrina da situação irregular” (SILVINO NETO, 2015, p. 09).

No entanto, a Lei e as declarações, sozinhas, não são por si mesmas realizáveis, isto é, não são capazes de operar as mudanças estruturais na sociedade. Neste sentido, a garantia de direitos não é um mantra que se autorrealiza, mas uma maneira de ler o mundo, sendo preciso que haja um propulso favorável à sua realização. Ela se constitui como uma referência normativa através da qual governantes e governados devem construir o Estado de direitos. Neste ínterim, verificamos que o Conselho Tutelar, o Tribunal de Contas e o Ministério Público têm contribuído significativamente para esta alocução.

A trajetória transcorrida neste trabalho, permitiu que explorássemos os discursos de qualidade da educação, reconhecida no rol dos direitos humanos de crianças e adolescentes, verificando os efeitos das *práticas sociais* dos sujeitos mencionados porque por suas ações tornam disponíveis elementos de composição dessa qualidade, tais como os insumos, a remuneração docente, a participação e a democracia. Mas, também, a respectiva responsabilização de gestores da política educacional. Por esta via, optamos, pela fidelidade dos objetivos propostos, analisar as atuações extrajudiciais de tais sujeitos para exigibilidade dessa *educação qualificada*.

Para que o discurso, que pretendia-se depreender, atingisse coerência recorreu-se à pesquisa documental das ações empreendidas, da legislação em torno da qualidade da educação, e de fontes de bibliografia que se serviram de suporte epistemológico multirreferencial para a compreensão das práticas discursivas. Serviu-se, ainda, durante o levantamento empírico, de observação, questionários e pesquisas semiestruturadas com informantes-chaves.

A análise forjada numa orientação qualitativa, foi respaldada e referenciada na concepção *faircloughiana* de Análise Crítica do Discurso, que entende que produzir um discurso é também agir em sentido mais amplo. Ao anunciá-lo, não podemos imaginá-lo apenas como uma forma abstrata, mas como lócus de manutenção ou mudança das estruturas sociais vigentes. À vista disso, quisemos depreender um discurso de *qualidade educacional como possibilidade de asseverar proteção integral de crianças e adolescentes*.

A qualidade da educação é o centro catalizador das políticas que asseguram o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente e para o próprio cumprimento da finalidade da Edu-escolarização. Acontece que o fator qualidade tem sido foco dos diversos olhares quando se discute as políticas educacionais. Hoje, especialmente, insurge-se imperioso quando trata-se de justificar as diversas e diferentes opções de políticas. De maneira especial, tem sido a justificativa motriz na busca de determinados efeitos e/ou resultados escolares socialmente valorizados. Aliás, a matéria em questão foi adotada como moeda de troca ou como opção de privatização das políticas educacionais, alegadas como necessárias para o atingimento do

sucesso escolar ou do cumprimento da finalidade da Educação Nacional, ou adaptação dos indivíduos recém-chegados ao mundo à sociedade.

Destacam-se, desse modo, como categoria central nos discursos de qualidade os resultados obtíveis nas avaliações de larga escala, a compra de pacotes didáticos, a terceirização da administração escolar – incluindo sua militarização. De tal modo, a questão fundamental não diz respeito ao quanto se qualifica, de fato, o ensino ou a educação, mas de que modo vislumbra sucesso e que lugar ocupa no *ranking* classificatório das unidades ou redes de ensino.

Por este viés, a qualidade da educação pretendida tende a adoção de critérios que fogem do compromisso de ordem autenticamente pública, ou seja, não implica na sujeição do ensino para o *pleno exercício da cidadania*, opondo-se à vocação para a imersão *no mundo comum*. Assumindo essa sujeição, a educação deve realmente ser o vetor de intervenção no mundo. É por ela que se compreende o mundo em que se está inserido e se faz a leitura crítica e compreensiva do mesmo.

Assim, entende-se que a educação de qualidade é a melhor e o mais seguro veículo para se chegar ao conhecimento e, por conseguinte, ao exercício da cidadania, como já havia lembrado Marshall (1967). Por ela se promove a proteção integral e o usufruto dos direitos civis, políticos e sociais em que os sujeitos infanto-adolescentes, podem ter acesso real aos bens social e historicamente produzidos pela humanidade, quiçá a transformação da sociedade.

Frente a isso, é importante assinalar que a proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, não mais objetos de intervenção do Estado. Por ainda gozarem de condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, os direitos concretizam-se em pretensões nem tanto em relação a um comportamento negativo (abster-se da violação daqueles direitos) quanto a um comportamento positivo por parte da autoridade pública e dos outros cidadãos inseridos na comunidade, na família e na sociedade em geral.

O reconhecimento de sujeito em desenvolvimento, imprime às crianças e aos adolescentes uma autonomia relativa, não plena. Realizável, senão em relação com os sujeitos do Sistema de Garantia dos Direitos – não numa relação de subordinação, mas como potência, com capacidade de oferecer as condições necessárias para o desenvolvimento da integralidade desses sujeitos.

Nesse contexto, retomamos a pergunta que nos guia: *estaria o direito à educação básica de qualidade posto como possibilidade de proteção integral infanto adolescente?*

Ora, além de buscar a proteção integral em todos os seus dispositivos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, regulou a política de educação, pelo menos até que fosse aprovada a

nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (1996), e por isso tem um importante significado. Ademais, esta foi a legislação que mais avançou sobre a afirmação dos direitos educativos, dentre os documentos *fundantes* dos direitos infanto-adolescente.

Dentre os seis direitos educacionais anunciados pelo artigo 53 do Estatuto, cinco consignam novidades face à Constituição Federal de 1988: a) ser *respeitado* por seus educadores, que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais (Art. 17, ECA). Note que na LDBEN não há menção objetiva sobre este item; b) contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; c) organizar-se e participar de entidades estudantis; d) ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais. Estes aspectos situam-se na gestão democrática do ensino, apontado pela Constituição Federal como um princípio genérico, a ser regulamentado posteriormente; e) acessar à escola pública e gratuita próxima à residência, com objetivo de refrear o abandono da escola.

Em busca de assegurar à proteção integral, às unidades de ensino fundamental cabem a obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de: a) maus-tratos envolvendo seus alunos, estabelecendo penalidade para os profissionais de instituição de ensino que deixarem de encaminhar a este órgão os casos. Neste item enseja a compreensão do *dever da comunidade escolar* com o bem-estar de todas as crianças e de todos os adolescentes, mas não se restringem a estes dispositivos à ação protetiva; b) reiteração de faltas injustificadas. Embora não tenha indicado qual percentual de faltas, a Lei n. 10.287 de 20 de setembro de 2001, que fez alteração na LDBEN, passou a determinar a notificação ao Conselho Tutelar a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido. Igualmente, acresce como destinatários dessa comunicação, o representante do Ministério Público e do Juiz competente da Comarca; c) evasão escolar, e; d) os elevados níveis de repetência. Nos últimos itens, cabendo o Conselho Tutelar aplicar Medidas de Proteção para restaurar o direito educacional.

Às famílias cabe a obrigação de matricular os filhos ou pupilos na rede regular de ensino a partir dos 04 (quatro) anos de idade, e ao Estado estimular pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Neste sentido, o compromisso em favor da qualidade da educação pretende mobilizar os diferentes atores da sociedade. Nem a escola (Estado), nem a família cumpre seu papel com autossuficiência. Articulados, influenciam pensamentos e posicionamentos políticos, 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.

Então, é de se observar um importante impacto para se resguardar o direito à educação básica com qualidade, tendo em vista a disposição dos instrumentos jurídicos para a exigibilidade desse direito no Estatuto, sobretudo por ter inaugurado a figura protetiva do Conselho Tutelar, regulado e ampliado a atuação do Ministério Público para se assegurar os direitos individuais, difusos e coletivos indisponíveis referentes à criança e ao adolescente, e prescrito a observância da gestão financeira para o conseguimento dos direitos como possibilidade de atuação do Tribunal de Contas.

A partir da observância da ação destes sujeitos, é possível verificar que a proteção integral, mesmo ainda posta no campo da utopia – porque sempre se atualiza frente aos desafios contemporâneos, merece alguns efeitos, como pudemos notar:

Quadro 18:
PRÁTICAS SOCIAIS ANOTADAS DO CT, MPPE E TCE-PE
EM FAVOR DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Sujeitos	Práticas discursivas	Instrumentos	Efeitos sobre a qualidade/proteção integral
Conselho Tutelar	Atendimento às crianças e adolescentes	Registro do SIPIA	Assessoramento na construção de políticas públicas.
		Aplicação de Medidas	Reparação dos direitos educativos
Ministério Público	Ministério Público pela Educação	Inquérito Civil	Restauração de direitos (alimentação, disponibilidade de professores, carga horária mínima), melhoria do planejamento e gestão, e da infraestrutura escolar
		Recomendações	
Tribunal de Contas	Termo de Ajustamento de Gestão	Inspeção	Restauração de direitos (transporte, alimentação), melhoria dos serviços prestados, melhoria da gestão e da infraestrutura.

A constatação que a educação é um direito público subjetivo, o que compromete sua exigibilidade, o acesso ao ensino obrigatório foi solicitação ainda muito presentes no atendimento do Conselho Tutelar, passíveis de resolutividade no âmbito das funções desse órgão. Neste sentido, as maiores notificações anotadas no SIPIA foram sobre a falta de vagas na escola próxima a sua residência. Problema igualmente recorrente quando se trata do acesso às outras etapas da educação básica, ou seja, ao Ensino Médio e a Educação Infantil.

As condições para a qualidade da educação como um direito da criança e do adolescente, em seus aspectos de insumos mínimos foram observadas especialmente pelo MPPE e pelo TCE-

PE. Dessa forma, os municípios foram autuados a atuar para assegurar que as políticas públicas educacionais sejam implementadas com zelo, criando as condições para que todos tenham acesso, mas também, condições de permanência no sistema educacional.

No que diz respeito aos *processos*, se exemplificam a partir da notificação no SIPIA do conjunto dos “atos atentatórios do direito à educação: impedimento do acesso do aluno ou dos pais aos critérios avaliativos”, ou na determinação do MPPE e do TCE-PE para a implementação de instrumentos de controle social e cogestão das políticas educacionais.

Neste sentido, a respeito da inércia governamental para a execução das prestações impostas ao poder público pela CF/88 e pelo Estatuto, os sujeitos levantados tomaram procedimentos extrajudiciais, o que monitorou a situação da educação nos municípios e assegurou a restauração do direito.

Tratando da realização dos direitos sociais, as condições econômicas poderiam ser a principal limitação, como apontou Bobbio (2004). Dessa forma, a Corte de Contas pernambucana não admitiu essa justificativa, entendendo-a como uma transgressão de um direito assegurado.

Sobre a atuação dos tríplexes-sujeitos no que se refere à *qualidade prestacional do ensino*, a análise evidenciou medidas adotadas para a restaurar o direito à educação para além do acesso, definidas no conjunto deste trabalho como *oferta irregular de ensino*. Por este viés, as autoridades foram responsabilizadas administrativamente por não ofertar a educação com base no princípio constitucional do *padrão de qualidade* – embora ainda não se tenha um significado consensual para os padrões mínimos de qualidade de ensino.

Contudo, a proteção integral conferida a criança e ao adolescente deve oportunizar prioritariamente suas necessidades inerentes ao desenvolvimento completo. Deste modo, e em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar, mediante supressão total ou parcial, os direitos já concretizados. Logo, a ausência da qualidade educacional põe a criança e/ou o adolescente numa condição de vulnerabilidade pessoal, social e espiritual.

Não foi possível, neste trabalho, acompanhar os resultados finais de todos os procedimentos instaurados pelos sujeitos estudados. Entretanto, advém dos casos estudados uma positiva sinalização de se obter efetividade das ações interpostas pelos reivindicantes e sinalizar algum movimento em prol da proteção integral, mesmo que as solicitações em que se atribua resultados mais positivos tenham sido aquelas que questionou as condições de materialidade (infraestrutura escolar, transporte, alimentação). Os aspectos que discutem/tratam

de questões/soluções notadamente pedagógicas e da cultura política (falta de transparência, ausência de planos pedagógicos e regimentos, conselhos de políticas) envolvem e ampliam as soluções para o conjunto da sociedade, carecendo de um diálogo com os diferentes segmentos.

Embora por parte do Ministério Público tenha havido uma audiência pública possibilitando à sociedade a oportunidade de expressar e discutir as suas necessidades, o desafio não se encerra aí. Em se tratando da escola e do professor, estão imersos na sociedade fundada pela desigualdade social, ocupando do mesmo modo, um lugar no projeto político de manutenção da macroestrutura capitalista, expressada pelos meios didáticos impostos às redes de ensino com pouca (ou nenhuma) folga de pensamento e diálogo político-filosófico do projeto pedagógico da própria unidade escolar. Claro que é impossível manter o controle absoluto sobre o fazer pedagógico do professor, ao menos daqueles que fogem à submissão voluntária, sobre a forma de apropriação de conhecimento e no processo reflexivo em sala de aula.

Outrossim, o avanço tecnológico e a automação do trabalho *obrigam* que o trabalhador esteja, cada vez mais, escolarizado – impedido a regressão da prestação de serviço de ensino, mesmo que com foco na decodificação de diagramas.

Por isso, é importante trazer ao debate o importante papel dos educadores-professores. A eles é imposto o dever de respeitar os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade de criação e o acesso às fontes de cultura. Ocupam lugar privilegiado nesse processo, afinal a escolarização tem a potencialidade de humanização, com fins ao desenvolvimento de um projeto civilizatório, embora não de forma salvacionista.

A postura do professor é fundamental para a defesa da liberdade, do desenvolvimento e da proteção integral. Sua possibilidade de sucesso na orientação dos alunos neste sentido depende da própria concepção de direitos humanos e é determinada por fatores externos à academia e à escola. Educar para a liberdade é favorecer e fortalecer o diálogo e estimular todos os agentes para o comprometimento com a transformação da sociedade em favor dos oprimidos.

Não obstante trazer à luz a capital necessidade de proteção integral aos sujeitos, que são as maiores vítimas das mais graves situações decorrentes das desigualdades sociais, de concentração de riquezas e, conseqüentemente da marginalização, pretendemos elucidar a corresponsabilidade da educação e dos seus promoventes para assegurar os efeitos anunciados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Nós, professores, somos históricos-ideologicamente apontados como um dos principais sujeitos responsáveis pela formação de uma consciência crítico-cidadã. A escola, muitas vezes encaradas como depósito de crianças, tem sua missão concretizada por *nossas mãos*, apesar da contradição histórico-social que recai sobre nossas

realidades: assegurar a participação, a autonomia e o gozo dos direitos numa sociedade autoritária e excludente.

Todos nós que atuamos na educação e no campo das políticas sociais com foco nas infâncias, estamos enfrentando imensos desafios relativos à situação política e econômica, questões de natureza urbana e social – com o empobrecimento da população, sem falar nos problemas específicos da seara educacional que, cada vez mais, assumem proporções graves e têm implicações alarmantes, exigindo respostas firmes e rápidas, nunca fáceis.

Além do mais, os direitos educacionais anunciados no bojo do Estatuto são resultado do processo histórico de disputa entre distintas representações de infâncias. É resultado de uma construção coletiva entre setores públicos e entidades privadas, por isso, contraditórios desde sua redação. Porém, apesar [mas também por causa] disso representam um modelo de sociedade, contribuindo instrumentalmente para transformá-la. Os fundamentos e instrumentos de implementação dos direitos educativos redimensionaram a disputa pelo protagonismo da construção do saber, dessa vez em favor dos infantis.

É com base nessas percepções que se pretendeu depreender um discurso de qualidade que promova e potencialize a Proteção Integral de crianças e adolescentes, sabendo que o pesquisador também traz em si ideologias, esperanças e valores que, em algum momento, se confrontaram dialeticamente com o objeto estudado, porque pesquisar é sempre dialogar, no sentido específico de produzir conhecimento do outro para si, e de si para o outro.

Por fim, quisemos convidar, e reafirmar a militância, para a defesa dos direitos infanto-adolescentes. “Lutas que também são sonhos, se são sonhos, também são utopias, a nos alumiar, nas vezes que o caminho se fizer escuro e nossas sombras nos amedrontar”, como Evanilson Sá – militante da causa das infâncias, poetizou o desafio de alinhar nossas lutas e nossas crenças, dando-nos ciência que aquilo que ainda não pode ser alcançado empiricamente pela razão, como a qualidade protetiva, porque *estará sempre em processo*, nos é permitido lançar no campo realidade utópica. E, quando a razão já não nos faz alcançar o desejo, a projeção poética parece indicar os melhores caminhos!

REFERÊNCIAS

ABMP e TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AÇÃO EDUCATIVA. **Direito à educação**. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos, v. 4. São Paulo: Ação Educativa e Plataforma DhESCA Brasil, 2009.

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos estud.** n.86, pp.5-20, 2010.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado Implicações para a democracia educacional. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009.

AGAMBEN, Giorgio. ¿Qué es un dispositivo? **Sociológica**, año 26, n. 73, p. 249-264 mayo-agosto de 2011.

AGUIAR, Márcia Ângela. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010.

ALBERTON, Mariza Silveira. **Violação da Infância**: Crimes abomináveis: humilham, machucam, torturam e matam. Porto Alegre: AGE, 2005.

ALBUQUERQUE, Carolina. **TCE quer criar padrão de qualidade na educação em municípios de PE**. Disponível em: <http://jc.ne10.uol.com.br>. Acesso em 22 de abr. de 2016.

ALVIM, Márcia Cristina de Souza. O status constitucional da criança e do adolescente: dignidade e educação. In: CARACIOLA, Andrea Boari [et al] (org). **Estatuto da Criança e do Adolescente**: estudos em comemoração aos 20 anos. São Paulo: LTr, 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação** [online]. vol.22, n.71, 2017.

ANCED. **Nota Pública**: PPCAAM - adolescente sob proteção do Estado é assassinado e enterrado como indigente. Disponível em: <http://www.anced.org.br>. Acesso em: 02 de dez. de 2017.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. **Presidente do TCE/MG explica vantagens do Termo Ajustamento de Gestão**. Disponível em: <https://controle-publico.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 14 de dez. de 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2016/17**: o estado dos direitos humanos no mundo. Rio de Janeiro, 2017.

ANTUNES, Ricardo. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In DOUTORADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

APPLE, Michel. **Educando à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2003.

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (coord). **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: Ipea, 2004.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. **O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada**. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.2 – ago./dez. 2014.

ARARIPE, André. Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Orçamento Público: da prioridade absoluta à ameaça, desarticulação e fragmentação. In: SILVA, Fernando; GUIMARÃES, Beatriz (org). **Nas trilhas da Proteção Integral**: 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Recife: Instituto Pró-cidadania, 2015.

ARAÚJO, Cláudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. Termo de Ajustamento de Gestão: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. **Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 81-92, jul./ago./set. 2012.

ARAÚJO, Luiz. **Qualidade no PNE**: embate de dois caminhos. Disponível em: <http://rluizaraujo.blogspot.com.br/2015/03/qualidade-no-pne-embate-de-dois-caminhos.html>. Acesso em 22 de abr. de 2016.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ASSIS, Simone Gonçalves de, [et al.] **Teoria e prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2010.

AZANHA, José Mário Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, mai./ago. 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBP** – v.27, n.3, p. 361-588, set./dez. 2011.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **1891**. Coleção Constituições brasileiras. v. 2. Brasília: Senado Federal, 2012.

BANDEIRA, João Tancredo Sá. **Conselho tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos**. Dissertação (Mestrado) Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o Sistema de Garantia dos Direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar. 2012.

BARROSO FILHO, Angerico Alves. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, vol. 6, n. 11, jul./dez. p. 391-415, 2014.

BASIO, Almir. (org). **Relatório do IV Encontro Nacional dos Núcleos de Formação dos Conselheiros Tutelares e dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: SDH/UFRPE, 2012.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri; KRAMER, Sônia. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2011.

BELLONI, Isaura. Educação. In: BITTAR, Jorge. (org.). **Governos estaduais: desafios e avanços – reflexões e relatos de experiências petistas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

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 de Mesquita. Educação para a Democracia. **Lua Nova**. n. 38, 1996.

BISOL, Cláudia Alquati. Estratégias de pesquisa em contextos de diversidade cultural: entrevistas de listagem livre, entrevistas com informantes-chave e grupos focais. **Estudos de Psicologia**. (Campinas) vol.29, supl.1. Campinas, Out./Dez. 2012.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOEIRA, Daniel Alves. Menoridade em pauta em tempos de ditadura: a CPI do Menor (Brasil, 1975-1976) **Angelus Novus**. USP. Ano v, n. 8, pp. 179-198, 2014.

BORGES, Dorian; CANO, Ignacio. (org). **Índice de homicídios na adolescência: IHA 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017.

BRAGA, Simone Bitencourt. O público e o privado na gestão da educação básica brasileira – um estudo sobre a fundação Itaú social. In: **5º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada** [anais], Belém, 2012.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 24 de janeiro de 1967. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Emenda Constitucional n 01**, de 17 de outubro de 1969. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A**, de 12 de outubro de 1927, Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Código de Menores**, Lei Federal 6.697, de 10 de outubro de 1979, dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. **Balanco do Disque 100**. Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, 2017b.

BRASIL. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica, 2009.

BRASIL. **Levantamento anual SINASE 2014**. Brasília: Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos, 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

BRASIL. **Por Dentro do Brasil: Educação**, Brasília, 2010.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República: Brasília-DF, 2010.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 7.420**, de 2006, da deputada Raquel Teixeira, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> . Acesso em: 15 de nov. 2017.

BRASIL. **Projeto de lei nº 7.420, de 2006**. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília: Câmara Federal, 2006.

BUARQUE, Cristovam. **A Revolução Republicana na Educação: Ensino de qualidade para todos.** São Paulo: Moderna, 2011.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes e GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CABRAL, Karina Melissa. **A justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil.** Dissertação (Mestrado), Faculdade de Educação, Ciências e Tecnologia, São Paulo: UNESP, 2008.

CABRAL, Karina Melissa; DI GIORGI, Cristiano Amaral. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012.

CABRAL, Maria das Mercês. Estatuto da Criança e do Adolescente e a garantia dos direitos à educação. In: MIRANDA, Humberto et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente: conquistas e desafios.** Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/Ed. Universitária da UFPE, 2011.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009.

CAMARGO, Rubens Barbosa. **Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992).** Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, São Paulo: USP, 1997.

CAMILLO, Carlos Eduardo Nocoletti. Dos princípios da proteção integral e do interesse maior da criança e do adolescente como critérios de interpretação. In: CARACIOLA, Andrea Boari [et al] (org). **Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos em comemoração aos 20 anos.** São Paulo: LTr, 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **A educação na América Latina: direito em risco.** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Cortez, 2010.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: Ipea, 2013.

CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA, Alfredo José de (et al). **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CAMPOS, Maria Malta. **A qualidade da educação em debate.** Cadernos do observatório: a educação brasileira na década de 90. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, n.2, p. 47-70, out. 2000.

CAMPOS, Maria Regina; CARVALHO, Maria Aparecida. **A Educação nas Constituições Brasileiras.** Campinas: Pontes, 1991.

CARACIOLA, Andrea Boari [et al] (org). **Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos em comemoração aos 20 anos.** São Paulo: LTr, 2010.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. Petrópolis: Vozes, 2015.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 22^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, José Sérgio Fonseca de. “Democratização do ensino” revisitado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.2, p. 327-334, maio/ago. 2004.

CARVALHO, Maria Jaqueline Paes de. Criança: sujeito de direitos – Direito a brincadeira, ao lazer... a vida! In: MIRANDA, Humberto (org). **[Com]textos reunidos**: discutindo os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/Ed. Universitária da UFPE, 2010.

CASASSÚS, Juan. **Acerca de la calidad de la educación**. Ponencia para el teleseminario sobre calidad de la educación. Santiago de Chile: UNESCO, 1995.

CASTRO, Marcelo Ottoni de. **A educação brasileira nos dez anos da LDB**. Textos para discussão 33. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2007.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CENDHEC. **Sistema de Garantia dos Direitos**. Um caminho para a Proteção Integral. Recife, Cendhec, 1999.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7^a ed. São Paulo: Contexto, 2016.

CHARLOT, Bernard. **A Mistificação Pedagógica**: Realidades Sociais e Processos Ideológicos na Teoria da Educação. São Paulo: Cortez, 2013.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber às práticas educativas**. São Paulo: Cortez, 2013b.

CHARLOT, Bernard. Educação para a cidadania na época da globalização: moralização do povo ou aspiração de novos valores? In: NEVES, Paulo S. C. (org). **Educação, Cidadania, questões contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: Mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**. Aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CHAUÍ, Marilena. Direitos Humanos e Medo. In: RIBEIRO, Antonio Carlos Fester (org). **Direitos Humanos e...** Brasiliense: São Paulo, 1989.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

CHOMSKY, Noam. **Media Control**: the spectacular achievements of propaganda. Nova Iorque: Seven Stories Press, 2002.

CISOTTO, Laurindo (et al). Qualidade da Educação nas Mídias Escritas. In: COIMBRA, Camila Lima. et al (org). **Qualidade em Educação**. Série Currículo: Questões atuais. Curitiba: CRV, 2011.

COELHO, Bernardo Leôncio Moura. A proteção à criança nas constituições brasileiras: 1824 a 1969. **Informação Legislativa**, n. 139 jul./set. 1998.

COIMBRA, Camila Lima. et al (org). **Qualidade em Educação**. Série Currículo: Questões atuais. Curitiba: CRV, 2011.

CONANDA. **Resolução nº 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.

CONANDA. **Resolução nº 117, de 11 de julho de 2006**: Altera dispositivos da Resolução n.º 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006b.

CONANDA. **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014**: Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Brasília, 2014.

CONANDA. **Resoluções**: junho de 1993 a setembro de 2004. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

CONED. **Subsídios às discussões preparatórias do II Congresso Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, 1997.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Artigo 53/livro 1, tema: Educação. In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e Sociais. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga; XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. **Rev. Bras. de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

CUNHA, Miguel Pina; CUNHA, João Vieira da; DAHAB, Sônia. Gestão da Qualidade: uma Abordagem Dialéctica. **RAC**. Edição Especial, 2001.

CURY, Carlo Roberto Jamil. **Educação e Direito à educação no Brasil**: um histórico pelas Constituições. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação e a primeira Constituinte Republicana. In Fávero. Osmar (org). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. Campinas: Autores associados, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, out./dez. p. 1053-1066, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, julho, p. 245-262, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lei de responsabilidade educacional**. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br>. Acesso em: 16 de nov. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de responsabilidade educacional. **Direito e Sociedade**: Rev. Estudos Jurídicos e Interdisciplinares, Catanduva, v. 7, n. 1, jan./dez. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Qualidade em educação. **Nuances**: estudos sobre Educação. v. 17, n. 18, p. 15-31, jan./dez. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.26, n.1, p. 75-103, jan./abr. 2010.

CURY, Munir (coord). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e Sociais. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em educação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 2002.

DEMO, Pedro. **Educação e Qualidade**. Campinas, SP: Papirus, 10ª ed. 2006.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 2012.

DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. São Paulo: Cortez, 1996.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e Construção do Conhecimento**: metodologia científica no caminho de Habermas. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000.

DIDAQUÉ: Catecismo dos primeiros cristãos. São Paulo: Paulus, 2002.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **A rede de proteção à criança e ao adolescente e a necessidade de ir “além da medida”**. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/>. Acesso em 22 de abr. de 2016.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. 6. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013.

DOURADO, Ana; FERNANDEZ, Cida. **Uma História da Criança brasileira**. Recife: CENDHEC, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. **Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Série Documental: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. (Org.). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, nº 17, março/abril/maio, 1993.

DUARTE, Clarice Seixas. A Educação como um direito fundamental de natureza social. Campinas: **Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 100 - Especial, pp. 691-713, out. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**, vol.18 n. 2, abr./jun., 2004.

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.

ECEPE. **Conhecendo os conselheiros e as conselheiras: instrumento de levantamento de perfil**. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/UFRPE/CEDCA-PE, 2015.

ECEPE. **Pesquisa Conhecer para Fortalecer**. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/UFRPE/CEDCA-PE, 2014.

EITLER, Kitta; BRANDÃO, Ana Paula (orgs). **Por que pobreza? educação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014.

ELIAS, Roberto João. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 1994.

ELIAS, Valéria Ruedas. **Qualidade total e educação: uma análise de propostas de implantação da Qualidade total na educação**. Campinas, UNICAP, 1997.

ENGUIITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Educação e qualidade: duas faces de um mesmo direito. **Diálogo Educacional**., Curitiba, v. 13, n. 39, maio/ago, p. 583-603, 2013.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FAIRCLOUGH, Norman. MELO, Iran Ferreira de (trad). Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica. **Linha D'Água**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 307-329, dez. 2012.

FARINELLI, Carmen Cecilia; PIERINI, Alexandre José. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. **O Social em Questão** - Ano XIX - nº 35 – 2016.

FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1996.

FERRAZ, Luciano. Termo de ajustamento de gestão e o alerta previsto no Art. 59, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: dez anos depois. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 205-214, set. 2010.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação**. São Paulo: Cortez, 2010.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e a educação: direitos e deveres dos alunos**. São Paulo: Verbatim, 2011.

FERRERI, Marcelo de Almeida. Educação e direito no século da criança: a consolidação da internacionalização da infância. In: NEVES, Paulo S. C. (org). **Educação, Cidadania, questões contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

FERRY, Luc. **A família virou sagrada**. Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/noticias>. Acessado em: 03 de jan. de 2016.

FLACH, Simone de Fátima. **Qualidade social da educação: uma concepção na perspectiva democrática**. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br>. Acesso em 13 de fev. de 2016.

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. **Direitos da Criança e do Adolescente**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FONSECA, Zaira Valeska Dantas da. **A escola Cabana e a concepção de qualidade social da educação como política pública educacional para Belém/PA**. Dissertação (Mestrado) – UFPA, Belém, 2009.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. 12^a ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade**: a vontade de saber. São Paulo: Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 50. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAS, Luiz Carlos de. Lei de responsabilidade educacional? **Com Ciência**: revista eletrônica de jornalismo científico, Campinas, v. 132, out. 2011. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php>. Acesso em: 16 de nov. 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Pernambuco**: atraso pedagógico inédito. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2015/08/23/pernambuco-atraso-pedagogico-inedito>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

FREITAS, Luiz Carlos. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas: Papyrus, 1995.

FREITAS, Marcos Cesar de. **História Social da Infância no Brasil**. 9^o ed. São Paulo: Cortez, 2016.

FREITAS, Marcos Cesar de; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação no Brasil** (1926-1996). São Paulo: Cortez, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 49. ed. São Paulo: Global, 2004.

FRIZZO, Kátia Regina. O Conselho Tutelar como instituição comunitária. In: SOUZA FILHO Rodrigo de; DURIGUETTO, Maria Lúcia; SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **Conselhos Tutelares**: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

FURLOTTI, Tamy Valéria de Moraes. Segredos de família: violência doméstica contra crianças e adolescentes na São Paulo das primeiras décadas do século XX. **Diálogos**, DHI/UEM, v. 4, n. 4, p. 237-242, 2000.

G1-MA. **Escolas têm que denunciar maus-tratos contra crianças, diz conselho**. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/02/escolas-tem-que-denunciar-maus-tratos-contras-criancas-diz-conselho.html>. Acesso em: 05 de mai. de 2017.

GADOTTI, Moacir. O ECA - avanços e desafios. In: VIEIRA, Ana Luisa; PINI, Francisca; ABREU, Janaina (orgs). **Salvar o Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, v.1, 2010.

GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**. A escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 2015.

GARCÍA, Margarida Bosch. Um Sistema de Garantia dos Direitos – fundamentações. In: CENDHEC. **Sistema de Garantia dos Direitos**. Um caminho para a Proteção Integral. Recife, Cendhec, 1999.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2001.

GÓES, José Roberto; FLORENTINO, Manolo. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito Humano à Educação e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Políticas públicas para a infância no Brasil – análise do processo de implementação de um novo modelo. **Pensamento Plural**, n. 16 Jan-jun, p. 25-45, 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e Democracia**: teoria e práxis. Leme-SP: Editora de Direito, 1998.

GUIMARÃES, Tiago. **Pesquisa identifica evasão escolar na raiz da violência extrema no Brasil**. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40006165>. Acesso em 01. de dez. de 2017.

HADDAD, Sergio (org.) **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez; Ação Educativa; Actionaid, 2008.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância**: da Idade Média à Época Contemporânea no Ocidente. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HOBBSAWM, Eric John Ernest. **A era dos extremos**: o breve século XX - 1914 – 1991. São Paulo: Cia da Letras, 1995.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, objetiva, 2001.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. Uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HURTADO, Josefina López et al. **La Calidad de la Educación**. Una propuesta para su concepcion y evaluacion en la primera infancia. (mimeo).

ICONED. **Relatório com as Diretrizes do I Congresso Nacional de Educação para o Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, 1997.

IBOPE. **83% da população é a favor da redução da maioria penal**. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/83-da-populacao-e-a-favor-da-reducao-da-maioridade-enal.aspx>. Acesso em 16 de fev. de 2015.

II CONED. **Contribuições das Plenárias Temáticas e da Plenária Final do II CONED ao Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte, MG, Novembro, 1997.

II CONED. **Proposta de Plano Nacional de Educação** (Versão Preliminar). Belo Horizonte, MG, Novembro, 1997.

INEP. **Censo escolar da educação básica 2016**: notas estatísticas. Brasília-DF: Ministério da Educação, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005

KABBAS, Adriana Pigatto. **A atuação dos Tribunais de Contas frente aos direitos sociais prestacionais**. Monografia (especialização). Escola Superior de Gestão e Controle do Tribunal De Contas/RS, 2008.

KONZEN, Afonso Armando. **Conselho Tutelar, escola e família parcerias em defesa do direito à educação**. Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id194.htm>. Acesso em 19 de abr. de 2016.

KRAMER, Sônia. **A Política do pré-escolar no Brasil: A arte do disfarce**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAJOLO, Marisa. Infância de tinta e papel. In: FREITAS, Marcos Cesar de. **História Social da Infância no Brasil**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2016.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica Rerum Novarum** (Sobre a condição dos operários). São Paulo: Loyola, 1991.

LEITE, Míriam Lifchitz Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, Marcos Cesar de. **História Social da Infância no Brasil**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

LEITE, Miriam Moreira. O óbvio de contraditório da Roda. In: PRIORE, Mary Del (org). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional: Medida Socioeducativa é pena?** 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental**. Tese (doutorado) Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

LIMA, Marcelo Araújo. **Comentário ao Art. 53 e seus incisos, da Lei 8.069/90**. Disponível em: <http://www.viajus.com.br>. Acesso em 19 de abr. 2016.

LIMA, Lana Lage da Gama, VENÂNCIO, Renato Pinto. Abandono de Crianças no Rio de Janeiro. In: PRIORE, M. (org). **história da criança no brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

LIRA, Davi. **Conselhos Tutelares do Estado insistem em não aderir a sistema de monitoramento**. Disponível em: <http://noticias.ne10.uol.com.br>. Acesso em: 17 de dez. 2017.

LODOÑO, Fernando Torres A Origem do Conceito Menor. In: PRIORE, Mary Del. (org). **história da criança no brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

LONGO, Rose Mary Juliano. **Gestão da qualidade**: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação. (Texto para discussão n. 397) Brasília: IPEA, 1996.

LUCAS, Maria Angélica Francisco. A influência do UNICEF e da UNESCO na Educação Infantil brasileira contemporânea. **Histedbr On-line**, Campinas, n.35, p.126-140, set. 2009.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 2002.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org). **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

MACHADO, Edinilson Donisete; SANCHES, Raquel Cristina. Estatuto da Criança (ECA): efetividade do direito fundamental à educação por meio do papel docente para a formação de qualidade. In: NAHAS, Thereza; GÊNOVA, Jairo; SILVA, Nelson. **ECA, Efetividade e aplicação**: análise sob a ótica dos direitos humanos fundamentais. São Paulo: LTr, 2012.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Instituições de Educação Superior com Qualidade Social. In: GILBERTO, I. J. L. (org). **Universidade em Tempos de Desafio**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006.

MACHADO, Nílson José. Qualidade da educação: cinco lembretes e uma lembrança. **Estudos avançados**. vol.21, n. 61, São Paulo, Set./dez. 2007.

MARANHÃO, Jarbas. Origem dos Tribunais de Contas: evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de informação legislativa**, v. 29, n. 113, p. 327-330, jan./mar. 1992.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Expansão e Qualidade da Educação Básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARCÍLIO, Maria. Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cesar de. **História Social da Infância no Brasil**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2016.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Ludmila Gonçalves. **Diálogos sobre a história social da Infância e o reconhecimento da criança como sujeito de direitos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente** (1990). Dissertação (Mestrado). Vitória: UFES, 2012.

MARTINS, Ludmila Gonçalves. Tecendo fios e investigando rastros: a produção dos discursos sobre a infância. **Ágora**, Vitória, n.15, 2012.

MARTINS, Maria Cristina; BRETAS, Silvana Aparecida. Infância, cidade e escola: itinerários da pesquisa com crianças na rede pública de Aracaju. In: NEVES, Paulo S. C. (org). **Educação, Cidadania, questões contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOSO, Kátia de Queirós. O Filho da Escrava. In: PRIORE, M. (org). **história da criança no brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

MAUAD, Ana Maria A vida das crianças de elite durante o Império. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Artigo 200/livro 2, Tema: Ministério Público In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e Sociais. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 2.ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

MEIRELES, José Dilermando. O ministério público: sua gênese e sua história **Revista de Informação Legislativa**, v.21, nº 84, p. 197-214, out./dez. de 1984.

MELO, Clóvis Alberto Vieira. **Corrupção e Políticas Públicas**: uma análise empírica dos municípios brasileiros. Tese (Doutorado) UFPE, Recife, 2010.

MELO, Iran Ferreira de. **Introdução aos Estudos Críticos do discurso**: teoria e prática. Campinas: Pontes, 2012.

MELO, Iran Ferreira de. Por uma análise crítica do discurso. In: MELO, Iran Ferreira de. **Introdução aos Estudos Críticos do discurso**: teoria e prática. Campinas: Pontes, 2012.

MENDONÇA, Valéria Nepomuceno Teles de. Os movimentos sociais pela promoção e garantia dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. In: MIRANDA, Humberto. (org). **Crianças e Adolescentes**: do tempo da assistência à era dos direitos. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

MIRANDA, Humberto (coord). **25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**: Conquistas e Desafios. Recife: Linceu, 2015.

MIRANDA, Humberto (coord). **Novos Desafios dos Conselheiros Tutelares**: instrumento de orientação metodológica. Recife: Linceu, 2014.

MIRANDA, Humberto (org). **Escola de Conselhos de Pernambuco**: extensão universitária e Direitos da Criança e do Adolescente. Recife : Linceu, 2013b.

MIRANDA, Humberto (org). **Quer um Conselho?:** a trajetória dos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente e Tutelares no Brasil. Recife: Linceu, 2013.

MIRANDA, Humberto da Silva. (org). **Crianças e Adolescentes:** do tempo da assistência à era dos direitos. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MIRANDA, Humberto da Silva. Controlados pela “Ordem”, filhos do “Progresso”: “pequenos” trabalhadores do Recife durante as primeiras décadas do século XX. In: MIRANDA, Humberto; VASCONCELOS, Maria Emília. (orgs). **História da Infância de Pernambuco.** Recife: Editora Universitária da UFRPE, 2007.

MIRANDA, Humberto da Silva. **Meninos, moleques, menores...** Faces da infância no Recife: 1927 – 1937. Dissertação (Mestrado), UFPE, 2008.

MIRANDA, Humberto da Silva. No tempo da Assistência: o Código de 1927, o Juizado de Menores e os meninos do Recife. In: MIRANDA, Humberto. (org). **Crianças e Adolescentes:** do tempo da assistência à era dos direitos. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MIRANDA, Humberto et al. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** conquistas e desafios. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/Ed. Universitária da UFPE, 2011.

MIRANDA, Humberto; VASCONCELOS, Maria Emília (orgs). **História da Infância de Pernambuco.** Recife: Editora Universitária da UFRPE, 2007.

MNMMR **Crianças Abandonadas:** II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Câmera 4, 1989. disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_VPL6-hSjBY.

MORAES, Bianca Mota. Qualidade da Educação Básica: perplexidade e problemas. In: ABMP; Todos pela Educação (org). **Justiça pela Qualidade da Educação.** São Paulo: Saraiva, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de. et al. **O novo Tribunal de Contas:** órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. **Administração Pública**, v. 28, n 3, jul./set. p. 174-194, 1994.

MOURA, Clóvis. **Dicionário da escravidão negra no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 2004.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil.** 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Infância Operária e Acidente de Trabalho em São Paulo. In: PRIORE, Mary Del. (org). **história da criança no brasil.** São Paulo: Contexto, 1991.

MOUSINHO, Cesar. **Aborrecentes & Aborrecidos.** São Paulo: Palavra & Prece, 2005.

MPEDUC. **Conheça o Ministério Público pela Educação.** Disponível em: http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/conheca/conheca_modelo. Acesso em: 19 de abr. de 2016.

NAHRA, Clíca; BRAGAGLIA, Mônica (orgs). **Conselho Tutelar: gênese dinâmica e tendências.** Canoas: Ulbra, 2002.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário etimológico da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro, Livraria Acadêmica, 1955.

NASCIMENTO, Alcileide Cabral. A Casa dos Expostos do Recife: caridade e assistência à infância abandonada (1789-1800). In: MIRANDA, Humberto. (org). **Crianças e Adolescentes: do tempo da assistência à era dos direitos.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

NASCIMENTO, José Almir do. **Selo Unicef Município Aprovado: implicações nos discursos de qualidade da educação em Riacho das Almas.** Dissertação (Mestrado), Centro de Educação, UFPE, 2013.

NASCIMENTO, José Almir do; GAMEIRO, Thiago Gabriel. Um Sistema para garantir Direitos Humanos para crianças e adolescentes. MIRANDA, Humberto (org). **Quer um Conselho?: a trajetória dos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente e Tutelares no Brasil.** Recife: Linceu, 2013.

NASCIMENTO, José Almir do; SILVINO NETO. Criança e do adolescente: prioridade absoluta? In: MIRANDA, Humberto. (org). **Escola de Conselhos de Pernambuco: Extensão universitária e Direitos da Criança e do Adolescente.** Recife: Linceu, 2013.

NEVES, Paulo (org). **Educação, Cidadania, questões contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2009.

NÓBREGA, Geraldo. Conselho Tutelar: um braço forte da sociedade. In SILVA, Fernando; GUIMARÃES, Beatriz (org). **Nas trilhas da Proteção Integral: 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente.** Recife: Instituto Pró-cidadania, 2015.

NOGUEIRA, Wanderlino. Instrumentos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto Direitos Humanos especiais de geração. In: BASIO, Almir (org). **Relatório do IV Encontro Nacional dos Núcleos de Formação dos Conselheiros Tutelares e dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Brasília: SDH/UFRPE, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado.** São Paulo: Forense, 2015.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. **O Ministério Público e algumas contribuições possíveis à qualidade da educação.** Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br>. Acesso em 19 de jul. de 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, vol. 36 n. 132 Campinas Jul./set. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de Educação Básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e DUARTE, Marisa (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de Educação Básica.** 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Iris Maria (coord.) **Perfil dos Conselheiros Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescentes**. Natal: Arquidiocese de Natal/Pastoral da Criança/UFRN, 1998.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. A Educação em Tempos de Mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, n. 16, 2005.

OLIVEIRA, Luiz Carlos Carvalho de. **As representações sociais da qualidade na educação para alunos do 1º ano do ensino médio**. Dissertação (Mestrado) – UFPI, Teresina, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, out. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, mai/jun/jul/ago, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (orgs). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. Os 25 anos da Constituição de 1988: reflexões sobre o direito à educação de qualidade. In: LEITE, Yoshie; MILITÃO, Silvio; LIMA, Vanda (orgs). **Políticas educacionais e qualidade da escola pública**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p.05-23, 2005.

ONU. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017**. Disponível em: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/es/>. Acesso em 02 de nov. de 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública**. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

PASSETTI, Edson. O Menor no Brasil Republicano. In: PRIORE, Mary Del (org). **história da criança no brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

PEREIRA, Cláudia Vieira. **A contribuição do Tribunal de Contas da União para o Aprimoramento do Controle Social**: O caso dos Conselhos de Alimentação Escolar. Brasília, 2004.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.280, de 11 de novembro de 2002**. Dispõe sobre a Proteção Integral aos Direitos do Aluno. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2002.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Recife, 2004.

PERNAMBUCO. **Resolução Tribunal de Contas nº 16, de 27 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a formalização no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco do Termo de Ajuste de Gestão e correspondente processo. Recife, TCE-PE, 2013.

PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado. **A cidadania está em ação**: realizações do Ministério Público de Pernambuco - 2013/2014. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2014.

PERNAMBUCO. **Secretaria de Estado da Educação de Pernambuco**. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/> Acesso em: 21 de abril de 2016.

PERNAMBUCO. CEDCA-PE. **Plano Estadual Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Pernambuco: 2018-2027** – versão preliminar. Recife: Escola de Conselhos de Pernambuco/CEDCA-PE, 2017.

PINHEIRO, Maria Francisca. O Público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda? In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

PINTO, Manuel. A infância como construção social. In: PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto. **As crianças: contextos e identidades**. Braga: Centro de Estudos da Criança/Universidade do Minho - Portugal, 1997.

PINTO, Manuel; SARMENTO, Manuel Jacinto. **As crianças: contextos e identidades**. Braga: Centro de Estudos da Criança/Universidade do Minho - Portugal, 1997.

PIOVESAN, Flavia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PLAN. **Por ser menina no Brasil**: Crescendo entre Direitos e Violências. Pesquisa com meninas de 6 a 14 anos nas cinco regiões do Brasil. São Paulo, 2013.

PLATÃO. **As leis, ou da legislação e epinomis**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2010.

PORTO, Paulo César Maia. Um Sistema de Garantia dos Direitos – interrelações. In: CENDHEC. **Sistema de Garantia dos Direitos**. Um caminho para a Proteção Integral. Recife, Cendhec, 1999.

PRIORE, Mary Del (org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

PRIORE, Mary Del (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2016.

PRIORE, Mary Del. O Cotidiano da Criança Livre no Brasil entre a Colônia e o Império. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2016.

PRIORE, Mary Del. O Papel Branco, a Infância e os Jesuítas na Colônia. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

RAGO, Luzia Margareth; MOREIRA, Eduardo. **O que é Taylorismo**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

RAMALHO, Dimas Eduardo; PINTO, Élide Graziane. O gasto pode até ser mínimo, a qualidade da educação não. **O Estado de São Paulo**. Disponível em:

<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-gasto-pode-ate-ser-minimo-a-qualidade-da-educacao-nao>. Acesso em: 18 de jun. de 2016.

RAMALHO, Viviane; RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de discurso (para) crítica: o texto como material de pesquisa**. Campinas: Pontes, 2011.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

RANIERI, Nina Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP e TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RESENDE, Haroldo de. **Michel Foucault: o governo da infância**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

RESENDE, Viviane de Melo. Análise de discurso crítica como interdisciplinar para a crítica social: uma introdução. In: MELO, Iran Ferreira de. **Introdução aos Estudos Críticos do discurso: teoria e prática**. Campinas: Pontes, 2012.

RIBEIRO, Antonio Carlos Fester (org). **Direitos Humanos e...** Brasiliense: São Paulo, 1989.

RIBEIRO, Vera Masagão et al. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

RISOPATRÓN, Verónica. **El concepto de calidad de la educación**. Santiago del Chile: OREALC/UNESCO, 1991.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2011.

RIZZINI, Irene.; CELESTINO, Sabrina. A cultura da institucionalização e a intensificação das práticas de confinamento de crianças e adolescentes sob a égide da FUNABEM. In: FREITAS, Marcos Cesar de. **História Social da Infância no Brasil**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2016.

RIZZINI, Irene.; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar Crianças – A História das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2011.

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

ROCHA, Simone. Educação eugênica na constituição brasileira de 1934. In: **X ANPED SUL**, Florianópolis, outubro de 2014.

RODRIGUES JÚNIOR, Adail Sebastião. Análise crítica do discurso: modismo, teoria ou método? **Revista Brasileira de Linguística Aplicada**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 99-132, 2009.

ROSA, Guimarães João. **Grande Sertão: Veredas**. 21 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

ROSÁRIO, Maria do. O Conselho Tutelar como órgão de defesa de direitos num cenário de exclusão social. In: NAHRA, Clíca; BRAGAGLIA, Mônica (orgs). **Conselho Tutelar: gênese dinâmica e tendências**. Canoas: Ulbra, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou Da Educação**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SÁ, Virgínio. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, set./dez. p. 425-444, 2008.

SACCONI, Luiz Antonio. **Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. São Paulo: Geração, 2012.

SALLES, Carlos Alberto de. **Legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais**. Dissertação (mestrado): USP, 1992.

SANTOS, Alexandre. Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte. In: **Anais do Seminário Municipalização das Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista de Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma concepção multicultural de Direitos Humanos. **Lua Nova**, n. 39, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Danielle Maria Espezim dos. **O Sistema de Garantias de Direitos sociais da criança e do adolescente**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Crianças e Criminalidade no início do século XX. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. Salvador: **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I, Vol. I, n. 1, abril, 2001.

SAVIANI, Demerval. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCARANO, Julita. Crianças esquecidas das Minas Gerais. PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

SCHEINVAR, Estela. **Conselhos tutelares e escola**: a individualização de práticas políticas. [anais] 1º Ciclo de Conferências Políticas que Produzem Educação, 2008, p. 63-84. São Gonçalo, RJ: Letra e Imagem, 2008.

SCHEINVAR, Estela. **O Feitiço da Política Pública**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

SÊDA, Edson. **A Proteção Integral**: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina. São Paulo: Adês, 1995.

SÊDA, Edson. Artigo 98/livro 2, tema: Medidas de Proteção. In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e Sociais. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SÊDA, Edson. **XYZ do Conselho Tutelar**. São Paulo: CEDCA-SP, 2000.

SENIOR, Augusto Teixeira de Freitas. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1882.

SENNÁ, Viviane. **O Programa Acelera Brasil**. In: Em aberto. vol.17, n.71. Brasília: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais, 2000.

SERRA, Elizabeth D'angelo. Artigo 58/livro 1, tema: Medidas de Proteção. In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e Sociais. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SHIROMA, Eneida Oto (et al). **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Carlúcia Maria. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente: reflexões sobre os seus eixos norteadores. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. III, n 6. p.141-157, jul/dez, 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; OLIVEIRA, Raissa Menezes de. **O Adolescente em conflito com a Lei e o debate sobre a redução da Maioridade Penal**: esclarecimentos necessários (Nota Técnica, 20). Brasília: IPEA, 2015.

SILVA, Euza Arruda de Oliveira Teixeira. **Educação infantil com prioridade para a zona rural no município de Pará de Minas-MG**. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: PUC Minas, 2004.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e Consentimento** – a política educacional do Banco Mundial: Autores Associados, 2002.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SILVA, Maria Salete da. **Na fronteira da defesa de direitos: a capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares de Santa Catarina.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2011.

SILVA, Romero. **Conselho Tutelar: um lugar político e social.** Recife, 2015.

SILVA, Vandr e Gomes da. **Por um sentido público da qualidade da educa o.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Educa o, USP, São Paulo, 2008.

SILVA, Vandr e Gomes da. Qualidade na educa o e a ideia de uma forma o pública. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 226, p. 547-570, set./dez. 2009.

SILVEIRA, Adriana Dragone. A busca pela efetividade do direito   educa o: análise da atua o de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. especial 2, p. 233-250, 2010.

SILVEIRA, Adriana Dragone. A exigibilidade do direito   educa o básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produ o brasileira do conhecimento. **Revista Brasileira de Política e Administra o Escolar**, v.24, n.3, set./dez. p. 537-555, 2008.

SILVEIRA, Treicy Giovanella da. **A educa o no Ministério Público de Santa Catarina.** (disserta o) Florianópolis: UFSC, 2017

SILVINO NETO, **O Sistema de Garantia dos Direitos enlouquecido: casos, causos e descausos.** Recife: 2015.

SILVINO NETO, **O Sistema de Garantia dos Direitos enlouquecido: eu sou a lei.** Recife: 2017.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A concretiza o da Doutrina da Prote o Integral das crianças e dos adolescentes por meio das políticas públicas. In: CARACIOLA, Andrea Boari [et al] (org). **Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos em comemora o aos 20 anos.** São Paulo: LTr, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das na es.** São Paulo: Nova Cultura, 1985.

SOARES, Andrei Suárez Dillon (Org.) **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

SOUSA, Alfredo José de. et al. **O novo Tribunal de Contas:  rg o protetor dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SOUSA, Everaldo Sebastiao de (coord). **Guia Prático do Conselheiro Tutelar.** Goiânia: ESMP, 2008.

SOUZA FILHO Rodrigo de; DURIGUETTO, Maria Lúcia; SANTOS, Benedito Rodrigues dos. **Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente.** Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011.

SOUZA, Laura de Mello e. O Senado da Câmara e as Crianças Expostas. In: PRIORE, Mary Del. (org). **história da criança no brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

TAVARES, Heloisa Gaspar Martins. Idade penal (maioridade) na legislação brasileira desde a colonização até o Código de 1969. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 508, 27 nov. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5958>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

TEIXEIRA, Edna Maria. **Criança e Adolescente e o Sistema de Garantia dos Direitos**. Disponível em: <http://tmp.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/ed12010/artigos>. Acesso em 15 de mai. de 2016.

TEIXEIRA, Evilázio Borges. **A Educação do homem segundo Platão**. São Paulo: Paulus, 2009.

UNESCO. **Educação para as pessoas e o planeta: criar futuros sustentáveis para todos**. Relatório de monitoramento global da educação. Unesco, 2016.

UNICEF. **Estatuto da Criança e do Adolescente 25 anos: Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil**. Brasil, 2015.

VASCONCELOS, Alaís Ávila. Artigo 99/livro 2, tema: Medidas de Proteção. In: CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e Sociais**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX**. Campinas: Papyrus, 1999.

VENÂNCIO, Renato Pinto. Os aprendizes da guerra. In: PRIORE, Mary Del. **História das Crianças no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. OLIVEIRA, Luciane de Cássia Policarpo. **Educação versus Punição: Educação versus Punição**. Blumenau: Nova Letra, 1996.

VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Cleverton Elias. A educação básica na legislação brasileira. **Revista Sequência**, n.º 47, p. 99-125, dez. de 2003.

VIEIRA, Ana Luisa; PINI, Francisca; ABREU, Janaina (orgs). **Salvar o Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. “Mal necessário”: creches no Departamento Nacional da Criança, Brasil (1940-1970). In: FREITAS, Marcos Cesar de. **História Social da Infância no Brasil**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo (org). **Mapa da violência 2015**: Homicídio de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso, 2015.

WEBER, Silke. **Qualidade da educação**: um debate que se atualiza. Mimeo, 2016.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008.

XAVIER, Ângela Barreto, et al. (coord). **O Governo dos outros**: imaginários políticos no império português. Disponível em: <http://www.governodosoutros.ics.ul.pt>. Acesso em 20 de dez. de 2017.

XIMENES, Daniel de Aquino. Desafios da relação entre educação e pobreza. In: EITLER, Kitta; BRANDÃO, Ana Paula (orgs). **Por que pobreza?**: educação e desigualdade. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2014.

XIMENES, Salomão Barros. A contribuição do ECA a uma concepção ampla do direito a Educação. In: SILVA, Fernando; GUIMARÃES, Beatriz (org). **Nas trilhas da Proteção Integral**: 25 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Recife: Instituto Pró-cidadania, 2015.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na Educação Básica**: teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014b.

XIMENES, Salomão Barros. O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, out./dez, 2014.

APÊNDICES

**Tabela 08:
DIREITOS EDUCACIONAIS VIOLADOS: PERNAMBUCO,
CONFORME REGISTRO NAS RECOMENDAÇÕES DO PROJETO MPEDUC**

Município	Data	Argumento das Recomendações
Água Preta	2014	Sem Recomendações/projeto não finalizado
Manari	2014	Rec. n. 41 Mobiliário de sala de aula da Escola Coronel Manoel de Souza Neto.
		Rec. n. 42 Controle de frequência dos professores e participação em cursos/ programas de capacitação/qualificação para professores das escolas públicas de Manari/PE.
		Rec. n. 43 Comunicação ao Conselho Tutelar e/ou às famílias acerca da falta de frequência dos alunos das escolas públicas de Manari/PE.
		Rec. n. 44 Elaboração de projeto pedagógico e regimento interno das escolas públicas de Manari/PE.
		Rec. n. 45 Ações do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em Manari/PE.
		Rec. n. 46 Visitas periódicas do Conselho de Alimentação Escolar – CAE às escolas de Manari/PE.
		Rec. n. 47 Quadra poliesportiva na escola estadual em Manari/PE.
		Rec. n. 48 Quadra poliesportiva nas escolas públicas em Manari/PE.
		Rec. n. 49 Livros para as escolas públicas em Manari/PE.
		Rec. n. 50 Livros para a escola estadual em Manari/PE.
		Rec. n. 51 Manutenção (pintura, limpeza, etc) e reformas estruturais (cobertura nos tetos, pisos, ampliações, vigas, etc) nas escolas municipais.
		Rec. n. 52 Mobiliário escolar das escolas de Manari/PE.
		Rec. n. 53 Inexistência de utensílios de cozinha e de refeitório na Escola Estadual Coronel Manoel de Souza Neto, em Manari/PE.
		Rec. n. 54 Cozinha, utensílios de cozinha, refeitório e local adequado para o armazenamento de produtos alimentícios nas escolas municipais.
		Rec. n. 55 Construção de banheiros, inclusive para pessoas com deficiência, nas escolas de Manari.
		Rec. n. 56 Instalação e manutenção de rede elétrica, hidráulica e de gás nas escolas de Manari/PE.
		Rec. n. 57 Inexistência de biblioteca nas escolas em Manari/PE.
		Rec. n. 58 Inexistência de abastecimento de água potável em escolas.
		Rec. n. 59 Inclusão nas escolas públicas em Manari/PE.
Rec. n. 60 Inclusão nas escolas públicas em Manari/PE.		
Rec. n. 61 Rede hidráulica e gás na Escola Estadual Cel. Manoel de Souza Neto.		
Rec. n. 62 Sinalização de trânsito próximo às escolas localizadas no Município.		
Rec. n. 63 Computadores e internet nas escolas públicas em Manari/PE.		
Rec. n. 64 Alimentação, cardápio, inclusão de frutas e hortaliças e visitas periódicas da nutricionista às escolas municipais de Manari/PE.		
Rec. n. 65 Extintores de incêndio e plano de evacuação nas escolas.		
Recife RPA1	2014	Rec. n. 74 Medidas necessárias a fim de dotar as escolas da Rede Estadual de Ensino no Município do Recife/PE, com cozinhas e despensas devidamente equipadas e funcionais, de forma a possibilitar a boa e correta execução do PNAE.
		Rec. n. 75 Providências necessárias no sentido de determinar às Escolas da Rede Estadual indicadas que passem a cumprir e executar diariamente cardápio elaborado pela nutricionista responsável pelo PNAE, com inclusão de porções mínimas de frutas e hortaliças.
		Rec. n. 76 Medidas para a adequada manutenção das redes de gás, elétrica, hidráulica e predial das escolas da Rede Estadual de Ensino, assim como a instalação e manutenção de aparelhos de ventilação ou resfriamento e bebedouros

		<p>suficientes e adequados, propiciando a segurança e o bem-estar dos corpos docente e discente.</p> <p>Rec. n. 77 Medidas de adequação das instalações sanitárias da Rede Estadual de Ensino, com vistas a oferecer número adequado de sanitários, lavatórios e chuveiros nas escolas estaduais.</p> <p>Rec. n. 78 Complementação e/ou substituição do mobiliário escolar das unidades de da Rede Estadual de Ensino, por um mobiliário adequado, de acordo com as normas estabelecidas pelo INMETRO e, de preferência, através de adesão à ata de registro de preços dos pregões eletrônicos do FNDE</p> <p>Rec. n. 79 Providências necessárias para o regular cumprimento do Programa de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas da Rede Estadual de Ensino no Recife/PE.</p> <p>Rec. n. 80 Cronograma de visitas periódicas nas escolas pelo nutricionista responsável pela execução do PNAE, a fim de que o referido profissional realize as devidas avaliações da qualidade dos alimentos que estão sendo servidos, bem como que aplique os necessários testes de aceitabilidade, nos termos e formas previstos no art. 17 da Res. 26/2013-FNDE.</p> <p>Rec. n. 81 Providências necessárias tendentes a suprir a carência de professores na rede ensino, preferencialmente, de forma definitiva, mediante a realização de concurso público, excepcionalmente, através de contratação a fim de não ser prejudicado o ano letivo já em curso</p> <p>Rec. n. 82 Providências necessárias a fim de garantir que as escolas acima listadas elaborem e implementem seus respectivos regimentos internos, observando-se, para tanto, o princípio da gestão democrática</p> <p>Rec. n. 83 Medidas de fiscalização nos estabelecimentos de Ensino da Rede Estadual e Municipal de Ensino, em Recife/PE, para a reposição de extintores de incêndio e a elaboração de planos e rotinas de segurança contra incêndio e pânico.</p> <p>Rec. n. 84 Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Estado de Pernambuco, que passe a exercer devidamente a sua atribuição, realizando visitas periódicas às escolas, a fim de fiscalizar a execução do Programa de Alimentação Escolar – PNAE.</p> <p>Rec. n. 85 Providências necessárias a fim de garantir que as escolas indicadas venham a funcionar com o número adequado de estudantes por sala de aula, bem como com adequada relação numérica professor/aluno.</p> <p>Rec. n. 86 Providências necessárias para que as escolas da rede de ensino estadual e municipal venham efetivamente a cumprir a carga horária mínima anual de 800 horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar.</p>
Santa Maria da Boa Vista	2014	Sem Recomendações/projeto não finalizado
Água Preta	2016	Sem Recomendações/projeto não finalizado

Tabela 09:
DIREITOS EDUCACIONAIS VIOLADOS: PERNAMBUCO,
CONFORME REGISTRO NOS TAGs

Processo	Data	município	Razão
13023160	08/05/2012	Cupira	Fundeb e Concurso Público
13067989	25/04/2013	Tacaimbó	Merenda, infraestrutura, qualidade dos serviços prestados
13068210	30/05/2013	Gameleira	Merenda, infraestrutura, qualidade dos serviços prestados
13070009	08/06/2015	Agrestina	Instalações em unidades de ensino
13071257	11/11/2013	Paranatama	Irregularidades na Merenda
13072304	15/04/2013	Amaraji	Merenda e transporte escolar.
13072316	03/07/2013	Chã Grande	Irregularidades na Merenda e Infraestrutura escolar
13072328	15/04/2013	Manari	Irregularidades na Merenda
13076723	03/05/2013	Jataúba	Merenda, infraestrutura escolar e qualidade do serviço
13077296	08/11/2013	Santa Cruz	Infraestrutura Licitações
14001846	16/04/2013	Quipapá	Merenda
14007861	23/08/2013	Moreno	Merenda e infraestrutura escolar
14011177	29/04/2013	Agrestina	Merenda e infraestrutura escolar
14013940	03/05/2013	Pombos	Merenda, infraestrutura, qualidade dos serviços prestados
14016667	26/03/2014	Ribeirão	Merenda, infraestrutura, qualidade dos serviços prestados
14018998	03/04/2014	Ipojuca	Irregularidade Transporte Escolar
14022485	15/04/2014	Barreiros	Merenda, infraestrutura
14035194	15/04/2013	Ouricuri	Merenda, infraestrutura, qualidade prestada
14059356	19/08/2014	Machados	Transporte Escolar
15018921	30/03/2015	Itaíba	Irregularidades no Transporte Escolar
15035451	08/06/2015	Afrânio	Instalação das unidades de ensino
15050257	24/07/2015	Trindade	Instalação das unidades de ensino
15050609	28/07/2015	Exu	Instalação das unidades de ensino
15058311	24/08/2015	Santa Terezinha	Irregularidades no Transporte Escolar
15062090	25/08/2015	São José do Egito	Irregularidades no Transporte Escolar
15064610	31/08/2015	Dormentes	Instalação das unidades de ensino
15065881	26/08/2015	Santa Filomena	Instalação das unidades de ensino
15070682	24/09/2015	Parnamirim	Instalação das unidades de ensino
15071182	01/10/2015	Granito	Instalação das unidades de ensino
15089770	17/11/2015	Santa Cruz	Instalação das unidades de ensino
15093864	30/11/2015	Ouricuri	Instalação das unidades de ensino
16016257	15/02/2016	Santa Maria da Boa Vista	Instalação das unidades de ensino
16030280	22/03/2016	Tupanatinga	Merenda Escolar, infraestrutura física e qualidade dos serviços prestados
16033292	15/04/2016	Inajá	Merenda Escolar, Infraestrutura física
17246003	01/06/2017	SEE - PE	Licitação

Tabela 10:
DIREITOS EDUCACIONAIS VIOLADOS: PERNAMBUCO,
CONFORME REGISTRO NO SIPIA: 2009-2015

Categoria de Direitos violados	Total	M	F	TM	TF
Atos atentatórios ao direito a educação	104	66	38	0	0
Ausência ou impedimento de acesso aos meios de transporte	04	01	03	0	0
Impedir o acesso da criança ou do adolescente a escola	91	60	31	0	0
Impedir o acesso do aluno ou dos pais aos critérios avaliativos	04	02	02	0	0
Não comunicar maus tratos	05	03	02	0	0
Ausência de educação infantil ou impedimento	237	134	103	0	0
Distância física entre casa/creche ou empresa/creche	01	0	01	0	0
Distância física entre casa/pré-escola ou empresa/pré-escola	04	03	01	0	0
Falta de equipe especializada para atendimento de 0 a 3 anos	02	0	2	0	0
Falta de equipe especializada para atendimento de 3 a 6 anos	04	04	0	0	0
Falta de pré-escola	50	22	28	0	0
Falta de vaga creche ou entidade equivalente	109	66	43	0	0
Falta de vaga em pré-escola ou entidade equivalente	49	29	20	0	0
Não cumprimento pela empresa de obrigação legal de creche	01	0	01	0	0
Outros	17	10	07	0	0
Falta de condições educacionais adequadas	134	92	42	0	0
Altos índices de repetência	10	09	01	0	0
Excesso de faltas injustificadas	75	48	27	0	0
Falta de informações aos pais sobre a frequência do aluno	05	04	01	0	0
Falta de material didático	01	01	0	0	0
Falta de serviços especializados	18	12	6	0	0
Falta ou insuficiência de educadores	05	03	02	0	0
Interrupção sistemática do processo de ensino	03	03	0	0	0
Outros	17	12	05	0	0
Impedimento de permanência no sistema escolar	282	183	92	06	01
Auto exclusão	25	15	10	0	0
Constrangimento de qualquer espécie	31	16	14	01	0
Crerios avaliativos discriminatórios	07	05	02	0	0
Evasão escolar	139	81	55	02	01
Expulsão indevida	30	25	5	0	0
Punições abusivas	17	15	01	01	0
Transferência Compulsória	33	26	05	02	0
Inexistência de ensino fundamental ou dificuldade	457	245	212	0	0
Falta de escola	56	33	23	0	0
Falta de oferta ou falta de vaga no ensino noturno regular	05	03	02	0	0
Falta de vaga	318	182	136	0	0
Inexistência de ensino fundamental completo	13	04	09	0	0
Outros	65	23	42	0	0
Inexistência de ensino médio ou dificuldade	24	12	12	0	0
Falta de escola	02	01	01	0	0
Falta de oferta ou falta de vaga no ensino noturno regular	03	01	02	0	0
Falta de vaga	18	10	8	0	0
Inexistência de ensino médio completo	01	0	01	0	0

ANEXO

DIMENSÕES E ELEMENTOS DOS DEVERES ESTATAIS QUANTO À GARANTIA DO DIREITO À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Dimensão 01:	Estudantes
Saúde, nutrição e promoção de hábitos de vida.	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar atendimento ao educando por meio de <i>programas suplementares de alimentação e assistência à saúde</i> em todas as etapas da educação básica (LDBEN, 4º, VIII, com redação da Lei nº 12.796, de 2013); - Promover o <i>desporto educacional</i> e apoio às <i>práticas desportivas não-formais</i> (LDBEN, 27, IV);
Desenvolvimento na primeira infância	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar a educação infantil tendo como finalidade <i>o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social</i>, complementando a ação da família e da comunidade (LDBEN, 29, 30, com a redação da Lei nº 12.796, de 2013);
Frequência às unidades escolares	<ul style="list-style-type: none"> - Promover e proteger a <i>frequência à escola</i> junto aos pais ou responsáveis (LDBEN, 5º, §3º; ECA, 54, §3º); - Realizar, através dos estabelecimentos de ensino, a <i>obrigação de controlar a frequência dos estudantes</i>, exigindo a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação (LDBEN, 24, VI);
Tempo disponível para a escolarização e relação com o mundo produtivo	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar a <i>adaptação do calendário escolar</i> às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto na Lei (LDBEN, art. 23, §2º); - Realizar a adaptação da organização escolar para a oferta de educação básica às populações rurais, considerando as peculiaridades de seus modos de vida e de cada região, incluindo <i>adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas</i> (LDBEN, 28, caput, II);
Suporte educacional familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar, através dos estabelecimentos de ensino, a obrigação de <i>articular-se com as famílias e a comunidade</i>, promovendo processos de integração da sociedade com a escola (LDBEN, 12, VI); - Respeitar, proteger e promover as <i>incumbências de pais e responsáveis quanto à assistência educacional</i> às crianças e adolescente (ECA, 22 e 33);
Dimensão 02:	Ambiente Escolar
Segurança e disciplina escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar e promover, através dos estabelecimentos de ensino e dos docentes, a obrigação de <i>elaborar e executar suas respectivas propostas pedagógicas e planos de trabalho</i> (LDBEN, 12, I; 13, II)417; - Respeitar e proteger o direito dos estudantes a contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores (ECA, 53, III);
Prevenção e combate a maus-tratos, exploração, intolerância ou discriminação	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar, através dos dirigentes de estabelecimentos de ensino, a obrigação de comunicar aos Conselhos Tutelares <i>os casos de maus-tratos envolvendo seus alunos</i> (ECA, 56, I); - Respeitar, proteger e realizar o princípio da diversidade étnico-racial (LDBEN, 3º, XII);
Dimensão 03:	Condições de infraestrutura e insumos
Infraestrutura escolar	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir (prestar e promover) <i>padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem</i> (LDBEN, 4º, IX)418; - Realizar, inclusive mediante realização normativa, o objetivo permanente de alcançar, em cada sistema de ensino e consideradas as peculiaridades locais, <i>a relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento</i> (LDBEN, 25);

Acessibilidade física	- Prestar atendimento ao educando por meio de <i>programas suplementares de transporte escolar em todas as etapas da educação básica</i> (LDBEN, 4º, VIII, com redação da Lei nº 12.796, de 2013);
Materiais de ensino e aprendizagem	- Prestar atendimento ao educando por meio de programas suplementares de <i>material didático-escolar</i> em todas as etapas da educação básica (LDBEN, 4º, VIII, com redação da Lei nº 12.796, de 2013); - Realizar, no âmbito da União, a elaboração e publicação sistemática de <i>material didático específico e diferenciado para as comunidades indígenas</i> (LDBEN, 79, §2º, III);
Recursos humanos	- Adotar (realizar) medidas no sentido de assegurar que todos os profissionais em exercício na educação básica tenham recebido <i>formação adequada em cursos reconhecidos e disponham de habilitação para a etapa de ensino e a que estão vinculados</i> , bem como para as atividades de administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional que venham a desempenhar (LDBEN, 61 e 62, <i>caput</i> , 62-A, 64, 65, 67, §1º; com a redação das Leis nº 12.014, de 2009, e nº 12.796, de 2013); - Realizar, quanto ao magistério da educação básica pública, a obrigação de assegurar na jornada de trabalho o <i>limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos</i> , assegurando que o restante da jornada seja dedicado às atividades de formação continuada, planejamento, preparação pedagógica e gestão democrática (Lei nº 11.738, de 2008, art. 2º, §4º; LDBEN, 12 a 14);
Dimensão 04:	Conteúdos
Padrões básicos curriculares	- Realizar, no âmbito da União, prestação normativa para o estabelecimento da base nacional comum, com competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os <i>currículos e seus conteúdos mínimos</i> , de modo a assegurar formação básica comum (LDBEN, 9º, IV; 26, <i>caput</i>); - Realizar obrigatoriamente nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio o <i>estudo da história e da cultura afro-brasileira e indígena</i> , nos termos do conteúdo programático básico estipulado na LDBEN, em todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras (LDBEN, 26-A, com a redação da Lei nº 11.645, de 2008);
Conteúdo regional e local	- Realizar a obrigação normativa de <i>complementar as diretrizes e os conteúdos curriculares nos sistemas de ensino</i> no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (LDBEN, 10, V; 11, III); - Realizar a oferta de <i>educação básica adaptada para a população rural</i> , considerando as peculiaridades de seus modos de vida e de cada região, com conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos e oferta adequada à natureza do trabalho da zona rural (LDBEN, 28, <i>caput</i> , I e III);
Conteúdo escolar, comunitário e adaptado	- Realizar e promover, através dos estabelecimentos de ensino e dos docentes, a obrigação de <i>elaborar e executar suas respectivas propostas pedagógicas e planos de trabalho</i> (LDBEN, 12, I; 13, II); - Assegurar (realizar) aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, <i>currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, adaptados às suas necessidades</i> (LDBEN, 59, I, com a redação da Lei nº 12.796, de 2013);
Dimensão 04:	Processos educacionais relevantes
Tempo de aprendizagem	- Realizar e promover, através dos estabelecimentos de ensino e de cada docente, a obrigação de assegurar o cumprimento dos <i>dias letivos e horas-aula estabelecidos</i> (LDBEN, 12, III, 13); - Realizar, inclusive mediante realização normativa, o objetivo permanente de alcançar, em cada sistema de ensino e consideradas as peculiaridades locais, <i>a relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento</i> (LDBEN, 25);

	- Realizar progressivamente a ampliação da jornada escolar e a implantação do <i>regime de tempo integral</i> no ensino fundamental (LDBEN, 34, II; 87, §5º);
Número de alunos por sala e por professor	- Realizar , inclusive mediante realização normativa, o <i>objetivo permanente de alcançar, em cada sistema de ensino e consideradas as peculiaridades locais, a relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento</i> (LDBEN, 25);
Organização pedagógica e métodos de ensino	- Respeitar e proteger a <i>liberdade de organização de escolas e sistemas de ensino</i> em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, conforme o interesse do processo de aprendizagem (LDBEN, 23, <i>caput</i>) - Respeitar e proteger a possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar, após verificação de rendimento, bem como de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado e aproveitamento de estudos concluídos com êxito (LDBEN, 24, V, “b” a “d”);
Avaliação interna e “feedback” aos estudantes, professores e responsáveis	- Promover a participação integral dos docentes nos <i>períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional</i> (LDBEN, 13, V); - Respeitar, proteger e promover o direito dos pais ou responsáveis a ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (ECA, 53, parágrafo único);
Processos educacionais inclusivos e com respeito à diversidade	- Respeitar, proteger e realizar o princípio da <i>diversidade étnico-racial</i> (LDBEN, 3º, XII); - Realizar a oferta de <i>ensino noturno</i> regular, adequado às condições do educando, inclusive do adolescente trabalhador (LDBEN, 4º, VI; ECA, 54, VI); - Realizar a oferta de <i>educação escolar regular para jovens e adultos</i> , com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, e garantir aos trabalhadores condições de acesso e permanência na escola (LDBEN, 4º, VII); - Respeitar e proteger, no processo educacional, os <i>valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente</i> , garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura (ECA, 58);
Participação democrática	- Respeitar, proteger e promover a <i>participação dos docentes na elaboração da proposta pedagógica</i> do estabelecimento de ensino (LDBEN, 13, I); - Realizar, no âmbito de cada sistema de ensino, <i>prestação normativa com o objetivo de regulamentar a gestão democrática</i> do ensino público na educação básica (LDBEN, 14, <i>caput</i>); - Respeitar, proteger e promover, no âmbito da prestação normativa sobre a gestão democrática, os princípios da <i>participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares</i> ou equivalentes (LDBEN, 14, I e II); - Respeitar e proteger o direito dos estudantes à <i>organização e participação em entidades estudantis</i> (ECA, 53, IV);
Autonomia escolar	- Respeitar e proteger a <i>proposta pedagógica definida e executada no âmbito escolar e no plano de trabalho dos professores</i> em acordo com as normas comuns e as dos seus respectivos sistemas de ensino (LDBEN, 12, I; 13, II); - Respeitar e proteger, no âmbito de cada sistema de ensino, os <i>graus relativos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira</i> atribuídos às unidades escolares públicas de educação básica (LDBEN, 15);
Dimensão 06:	Resultados
Letramento e conhecimentos matemáticos	- Realizar o objetivo de formação básica do cidadão no ensino fundamental obrigatório, mediante o <i>desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo</i> (LDBEN, 32, I); - Realizar a organização de conteúdos, metodologias e formas de avaliação no ensino médio de tal forma que ao final dessa etapa o educando demonstre domínio dos

	princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e <i>conhecimento das formas contemporâneas de linguagem</i> (LDBEN, 36, §1º, I e II);
Desempenho mensurável em processo nacional de avaliação	- Assegurar (prestar), no âmbito da União, <i>processo nacional de avaliação do rendimento escolar</i> no ensino fundamental, médio e superior, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (LDBEN, 9º, VI); - Realizar, no âmbito do Distrito Federal, de cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, a <i>integração de todos os estabelecimentos de ensino fundamental dos respectivos territórios ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar</i> (LDBEN, 87, §3º, com redação da Lei nº 11.330, de 2006);
Avaliação de desenvolvimento na educação infantil	- Realizar <i>avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças</i> , sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental (LDBEN, 31, i, incluído pela Lei nº 12.796, de 2013); - Realizar a expedição, na educação infantil, de <i>documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança</i> (LDBEN, 31, V, incluído pela Lei nº 12.796, de 2013);
Avaliação formativa e avaliação para progressão e certificação	- Realizar a verificação do rendimento escolar de cada estudante, mediante <i>avaliação contínua e cumulativa de seu desempenho</i> , com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais (LDBEN, 24, V, “a”); - Respeitar e proteger a possibilidade dos estabelecimentos de ensino que utilizam progressão regular por série de adotar, no ensino fundamental, o <i>regime de progressão continuada</i> , sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino (LDBEN, 32, §2º);
Objetivos amplos da educação: cidadania, valores e direitos na e através da educação	- Respeitar, proteger e realizar a educação conforme <i>objetivos</i> de pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (LDBEN, 2º; ECA, 53); - Realizar os <i>objetivos do ensino médio</i> , expressamente a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico (LDBEN, 35, I a III);
Resultados relativos à inserção profissional e aos benefícios econômicos da educação para o indivíduo e a sociedade	- Realizar, no ensino médio, o objetivo de <i>compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos</i> , relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (LDBEN, 35, IV); - Realizar a organização de conteúdos, metodologias e formas de avaliação no ensino médio de tal forma que ao final dessa etapa o educando <i>demonstre domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna</i> e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem (LDBEN, 36, §1º, I e II);
Resultados em habilidades criativas e emocionais	- Realizar a educação infantil tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (LDBEN, 29, com a redação da Lei nº 12.796, de 2013); - Realizar os <i>objetivos do ensino médio</i> , o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico (LDBEN, 35, III);
Dimensão 07:	Financiamento Público
Custo Aluno-Qualidade	- Realizar a obrigação normativa de estabelecer, no âmbito da União, em colaboração com os demais entes federados, <i>padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade</i> , atualizado ao final de cada ano e considerando

	<p>variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (LDBEN, 74);</p> <p>- Realizar a ação supletiva e redistributiva, no âmbito da União e dos Estados, de modo a <i>corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino</i>, considerada a capacidade de atendimento e os recursos disponíveis em cada ente, segundo os critérios legais (LDBEN, 75);</p>
Padrões básicos nacionais	<p>- Realizar, no âmbito da União, o dever de complementar, na forma da Lei, a integralização de valores com o objetivo de <i>assegurar o cumprimento do piso salarial nacional do magistério da educação básica</i> naqueles entes federativos que, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado (Lei nº 11.738, de 2008, art. 4º);</p>
Incentivos	<p>- Promover, no âmbito da União, <i>iniciativas de incentivo à melhoria do desempenho dos sistemas de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores, aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar</i>, a partir da destinação de parcela de até 10% da complementação federal ao FUNDEB por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, inclusive para o pagamento do piso do magistério (Lei nº 11.494, de 2007, art. 7º, II, c/c Lei nº 11.738, de 2008, art. 4º, caput);</p>